



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 ottobre 2020;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la segnalazione ricevuta l'11 febbraio 2019 da CORIPET, successivamente integrata a più riprese;

VISTA la propria delibera del 30 aprile 2019 n. 27662, con cui è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/1990, nei confronti del Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio ed il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica (COREPLA), per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE, con contestuale avvio di un *sub*procedimento per l'adozione di misure cautelari, in contraddittorio con COREPLA, *ex art. 14 bis* della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 29 ottobre 2019 n. 27961, con cui sono state adottate misure cautelari, *ex art. 14 bis* della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 29 ottobre 2019 n. 27962, con cui sono stati rigettati gli impegni presentati da COREPLA, *ex art. 14 ter* della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 21 gennaio 2020 n. 28092, con cui è stato prorogato il termine di chiusura del procedimento al 30 giugno 2020;

VISTA la propria delibera del 17 marzo 2020 n. 28191, con cui è stato prorogato il termine di chiusura del procedimento al 30 ottobre 2020;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito, CRI), inviata alle Parti il 19 giugno 2020, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le memorie conclusive presentate da COREPLA e CORIPET il 9 settembre 2020;

SENTITI in audizione finale, il 14 settembre 2020, i rappresentanti di COREPLA e del segnalante CORIPET;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. COREPLA (Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio ed il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica) è un consorzio con personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro per il recupero e riciclo di imballaggi in plastica, costituito ai sensi dell'art. 223, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale, TUA d'ora in avanti), cui partecipano obbligatoriamente i produttori dei predetti imballaggi che non intendano provvedere al rispetto ai propri obblighi di *Extended Producer Responsibility* (EPR d'ora in avanti)¹ mediante le alternative di cui

¹ Principio che trova fondamento nel 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. 3-ter e 178-bis del D. lgs. 152/2006 (EPR), in particolar modo per ciò che riguarda i rifiuti, nell'art. 179 TUA (PPP). In particolare, la responsabilità estesa attribuita ai produttori e utilizzatori di imballaggi comporta per questi ultimi l'obbligo di ricorrere a sistemi di gestione (c.d. sistemi di *compliance* all'EPR) dei rifiuti derivanti dagli imballaggi da essi prodotti, immessi nel mercato e utilizzati, e di finanziarne l'attività. Sulle modalità previste normativamente in Italia, cfr. *infra*.

all'art. 221, comma 3, lettere a) e c) dello stesso decreto legislativo², e facoltativamente gli utilizzatori, i riciclatori e i recuperatori di detti imballaggi in plastica.

COREPLA costituisce il c.d. “Consorzio di filiera della plastica” nell’ambito del sistema Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI)³, e svolge il servizio di avvio al recupero e riciclo degli imballaggi in plastica dei propri consorziati anche avvalendosi del servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni (per il tramite del c.d. Accordo Quadro ANCI-CONAI, applicando, nei rapporti con i convenzionati, enti locali o gestori della raccolta, l’Allegato Tecnico ANCI/COREPLA di tale Accordo Quadro).

In base al comma 3 del sopracitato art. 223 del TUA, COREPLA deriva i mezzi finanziari per il proprio funzionamento principalmente dai contributi dei consorziati corrisposti a CONAI⁴ (ai sensi dell’art. 224) e da quest’ultimo retroceduti a COREPLA, nonché dai proventi della cessione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ripresi, raccolti o ritirati.

Nel 2019 il bilancio di COREPLA evidenzia ricavi totali per 756.491.044 euro, di cui i ricavi da contributo ambientale (CAC) sono pari a 550.244.000

² Vale a dire che non abbiano costituito un *sistema autonomo* di recupero e riciclo o che non abbiano definito un apposito sistema cauzionale per il recupero dei propri imballaggi, cfr. *infra*.

³ Il CONAI è costituito, ai sensi dell’art. 224, comma 1, del TUA, quale consorzio fra i produttori e utilizzatori di imballaggi per il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio e per garantire il necessario coordinamento dell’attività di raccolta differenziata. Esso, ai fini di ciò che qui rileva, “*ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata di cui all’articolo 221, comma 10, lettera b), nonché gli oneri per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell’anno precedente per ciascuna tipologia di materiale. A tal fine determina e pone a carico dei consorziati, con le modalità individuate dallo statuto, anche in base alle utilizzazioni e ai criteri di cui al comma 8, il contributo denominato contributo ambientale CONAI [cosiddetto CAC, n.d.r.]*” (art. 224, comma 3, lettera h del TUA). In base al comma 8 dello stesso articolo 224: “*Il contributo ambientale del Conai è utilizzato in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al servizio pubblico e, in via accessoria, per l’organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari. A tali fini, tale contributo è attribuito dal Conai, sulla base di apposite convenzioni, ai soggetti di cui all’articolo 223, in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale, al netto delle quantità di imballaggi usati riutilizzati nell’anno precedente per ciascuna tipologia di materiale...*”. Contestualmente, la stessa norma prevede che CONAI “*può stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l’Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l’Unione delle province italiane (UI) o con le Autorità d’ambito al fine di garantire l’attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni*”. In particolare, “*tale accordo stabilisce: a) l’entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, di cui all’articolo 221, comma 10, lettera b), da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché sulla base della tariffa di cui all’articolo 238, dalla data di entrata in vigore della stessa [...]*” (art. 224, comma 5 del TUA). Per ciò che qui rileva, si osserva che i produttori di imballaggi che abbiano provveduto a costituire dei *sistemi autonomi* di gestione o un sistema cauzionale di restituzione sono esentati dall’obbligo di adesione al CONAI, al COREPLA, e conseguentemente di corresponsione del CAC, cfr. *infra*.

⁴ CAC contributo ambientale CONAI, su cui cfr. *infra*.

euro e i ricavi da vendite per riciclo ammontano a 130.456.000 euro⁵.

2. CORIPET (Consorzio di diritto privato di riciclo del PET) è un consorzio di diritto privato senza fini di lucro costituito quale sistema autonomo ai sensi dell'art. 221, comma 3, lettera a) del TUA, per offrire servizi di recupero e riciclo esclusivamente di bottiglie in materiale plastico denominato PET per uso alimentare⁶ in favore dei propri consorziati⁷, in assolvimento dei loro obblighi di *EPR*. In quanto sistema autonomo, CORIPET ha richiesto il riconoscimento di cui all'art. 221, comma 5, del TUA il 12 aprile 2016; il 24 aprile 2018 è stato quindi autorizzato ad operare sulla base del decreto di riconoscimento provvisorio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito "MATTM") (RIN-DEC n. 58)⁸. Con decreto MATTM_ECI R. n. 16 del 21 aprile 2020, il Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi del MATTM ha disposto la proroga del termine di cui dall'articolo 1, comma 2, del D.D. RINDEC n. 58 del 24 aprile 2018, alla data del 30 giugno 2021⁹.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

3. Il presente procedimento è stato avviato il 30 aprile 2019¹⁰, a seguito di approfondimenti svolti in relazione a una segnalazione di CORIPET dell'11 febbraio 2019¹¹, successivamente integrata a più riprese¹².

4. La segnalazione, in particolare, evidenziava una serie di condotte del consorzio di filiera COREPLA, assunte successivamente all'emanazione del decreto di riconoscimento provvisorio del MATTM (RIN-DEC n. 58), ostantive alla effettiva operatività di CORIPET nel mercato dei servizi di *compliance*

⁵ <https://www.corepla.it/documenti/ae9fe3d6-86be-4f7e-8fd1-ed43c3dd75e9/BILANCIO+2019.pdf>

⁶ Polietilene Tereftalato. Il polietilene tereftalato è una resina termoplastica adatta al contatto alimentare, facente parte della famiglia dei poliesteri, utilizzato principalmente per costruire contenitori per bevande (66%) e per cibi (8%).

⁷ I consorziati CORIPET sono principalmente primarie imprese di imbottigliamento e vendita dell'acqua minerale (tra cui Ferrarelle S.p.A., San Pellegrino S.p.A., Lete S.p.A., Norda S.p.A., Acque Minerali d'Italia S.p.A., Drink Cup S.r.l., ecc.), che sono anche auto-produttori delle bottiglie di plastica utilizzate per la loro attività commerciale; vi aderiscono altresì i produttori di altri contenitori in PET (società di commercializzazione del latte quali Granarolo S.p.A., Centrale del Latte di Brescia S.p.A., Parmalat S.p.A.) e taluni riciclatori italiani di PET (in particolare, Aliplast S.p.A., Dentis S.r.l. e Valplastic S.p.A.).

⁸ DOC1.4.

⁹ DOC241.

¹⁰ Con provvedimento, n. 27662 in Boll. n. 19/2019.

¹¹ DOC1.

¹² DOC3, DOC4, DOC5, DOC7, DOC9, DOC11, DOC12, DOC13, DOC14, DOC15, DOC16, DOC18, DOC23.

all'EPR e, quindi, al riconoscimento definitivo di quest'ultimo quale sistema autonomo¹³.

5. L'ipotesi istruttoria si incentrava sulla presunta portata anticoncorrenziale di una serie di condotte di COREPLA, nell'ambito dei rapporti contrattuali di gestione della raccolta differenziata, da un lato, con i soggetti convenzionati (Comuni/gestori locali del servizio di igiene urbana) sottoscrittori del richiamato Allegato plastica all'accordo Quadro ANCI-CONAI, e con i soggetti selezionatori dei relativi materiali, dall'altro, finalizzate a negare a CORIPET l'accesso a quella parte della raccolta differenziata dei contenitori in PET attribuibile all'immesso al consumo dei propri consorziati; e ciò anche a fronte della circostanza per cui le aziende consorziate di CORIPET¹⁴, dal 1° gennaio 2019, hanno iniziato a versare a quest'ultimo il contributo ambientale (CRC) con corrispondente cessazione, conformemente a quanto previsto dal TUA¹⁵, del pagamento del CAC a favore del sistema di filiera CONAI/COREPLA.

6. Con la segnalazione, CORIPET ha chiesto all'Autorità altresì l'adozione di misure cautelari, in considerazione della necessità di intervenire tempestivamente, dato che, in base a quanto previsto nel decreto del MATTM, il suo riconoscimento definitivo era "*soggetto alla verifica di funzionamento del sistema svolta in condizioni di effettiva operatività*" allo scadere dei primi due anni successivi alla notifica del decreto stesso (e, dunque, entro il 24 aprile 2020¹⁶) e che il Consorzio si trovava ancora in situazione di perdurante inattività.

7. Il 30 aprile 2019 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di COREPLA, operatore in posizione dominante nella gestione dell'avvio a riciclo e recupero di rifiuti da imballaggi in plastica urbani, per accertare l'esistenza di possibili condotte abusive di natura escludente nei confronti di CORIPET e con effetto anticoncorrenziale segnaletico per altri potenziali sistemi autonomi di gestione, in violazione dell'art. 102 TFUE, disponendo accertamenti ispettivi, che hanno avuto luogo l'8 maggio 2019 presso le sedi di COREPLA a Milano e Roma, di CONAI a Milano e di

¹³ Come sarà più diffusamente illustrato, l'attuale normativa, anche a seguito delle modifiche al TUA introdotte dalla legge n. 124/2017, struttura il procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi di *compliance* all'EPR espressamente quale procedura bifasica, nella quale ad un primo provvedimento di riconoscimento provvisorio basato sulla valutazione del progetto presentato, segue un provvedimento di riconoscimento definitivo, adottato in esito alla valutazione positiva dell'effettivo funzionamento nel mercato del sistema autonomo per un congruo periodo di tempo. Cfr. *infra*.

¹⁴ Avendo individuato in quest'ultimo e non più in COREPLA il soggetto cui affidare l'attività di avvio al riciclo e recupero in ottemperanza agli obblighi dell'*Extended Producer Responsibility* ("EPR"), da inizio 2019.

¹⁵ Art. 221, comma 5 e ss. del TUA.

¹⁶ Termine da ultimo prorogato al 30 giugno 2021.

ASSOSELE (Associazione di categoria dei principali impianti di selezione dei materiali plastici) a Milano.

8. L’Autorità, riscontrando la sussistenza di un *periculum in mora* derivante dalle condotte contestate, ha contestualmente avviato un *sub*procedimento per l’adozione di misure cautelari in contraddittorio con COREPLA, *ex art. 14 bis* della legge n. 287/90¹⁷.

9. L’11 giugno 2019, nel corso della prima audizione cautelare dinanzi al Collegio, COREPLA ha fatto richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti dell’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Nella riunione del 27 giugno 2019, il Collegio ha accolto la richiesta di COREPLA¹⁸. L’11 luglio 2019 ha avuto luogo l’audizione di ANCI con gli Uffici e successivamente è stato fissato il nuovo termine per la presentazione di memorie e documenti difensivi per COREPLA (al 10 settembre 2019).

10. Il 1° agosto, COREPLA ha fatto richiesta di proroga del termine per l’eventuale presentazione di impegni, *ex art. 14 ter* della legge n. 287/90. La richiesta è stata accolta dal Collegio e il nuovo termine è stato fissato dapprima al 16 settembre e poi al 23 settembre¹⁹. In tale ultima data, COREPLA ha presentato impegni, *ex art. 14 ter* della legge n. 287/90.

11. Il 25 settembre 2019 si è svolta la seconda audizione cautelare dinanzi al Collegio, nell’ambito del *sub* procedimento cautelare, *ex art. 14 bis* della legge n. 287/90, a seguito della quale, il 29 ottobre, l’Autorità ha deliberato sia il provvedimento di rigetto degli impegni presentati da COREPLA, *ex art. 14 ter* della legge n. 287/90²⁰, sia l’adozione di misure cautelari, *ex art. 14 bis* della legge n. 287/90²¹, finalizzate ad impedire il danno grave e irreparabile per la concorrenza determinato dalla possibilità che, a causa delle condotte di COREPLA, CORIPET uscisse dal mercato non potendo ottenere il provvedimento di riconoscimento definitivo a causa della sua perdurante inoperatività.

12. Con il provvedimento di adozione delle misure cautelari, l’Autorità ha ritenuto che, “[...] *in ragione del ridotto residuo arco temporale a disposizione*

¹⁷ Il 15 maggio COREPLA ha presentato una richiesta di proroga, accolta dall’Autorità con provvedimento del 22 maggio 2019 (n. 27782 in Boll. n.23/2019), del termine assegnatogli nel provvedimento di avvio per la presentazione di memorie e documentazione in sua difesa nell’ambito del *sub* procedimento cautelare.

¹⁸ L’Autorità ha deliberato in tale sede: “*di acquisire da ANCI ulteriori informazioni in ordine allo stato di negoziazione dell’accordo ANCI/CORIPET di cui al decreto del MATTM del 24 aprile 2018 (RIN-DEC n. 58), nonché eventuali osservazioni in merito alle offerte allo stato formulate da CORIPET, riservandosi all’esito di fissare un nuovo termine per la presentazione delle memorie difensive nell’ambito del sub-procedimento cautelare avviato ai sensi dell’articolo 14 bis della legge n. 287/90, al fine di contemperare le esigenze di tutela dei diritti di difesa e di efficacia dell’azione cautelare*”.

¹⁹ DOC86; DOC94.

²⁰ Provv. n. 27962.

²¹ Provv. n. 27961.

di CORIPET per conseguire gli obiettivi di riciclo necessari al suo riconoscimento definitivo”, le misure consistessero: 1) nell’immediata modifica delle clausole contenute nei rapporti contrattuali sia con ANCI (e con i convenzionati), sia con i CSS, la cui pretesa di applicabilità da parte di COREPLA era stata per CORIPET un ostacolo all’acquisizione, nelle diverse fasi della filiera, dei materiali necessari per offrire il servizio di avvio a riciclo e recupero ai propri consorziati nonché alla stipula dell’accordo con ANCI; 2) in un obbligo di collaborazione, sotto il profilo tecnico, in ordine a tutti quei profili per i quali è necessario il coordinamento tra i consorzi al fine di consentire la loro contestuale operatività (ad es. la misurazione dei materiali e delle quote di rispettiva spettanza); e infine 3) nella cessazione delle ulteriori condotte incoerenti con il riconoscimento del diritto di CORIPET di gestire la propria quota parte dei rifiuti da imballaggio, quali la messa all’asta de “i volumi di materiale ricavato da rifiuti riconducibili ai volumi immessi al consumo dai produttori consorziati in CORIPET (o in qualsiasi altro sistema autonomo riconosciuto ancorché in via provvisoria)”.

13. Inoltre, al fine di evitare che la mancata operatività e l’impossibilità di raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclo potesse portare a un’uscita definitiva di CORIPET dal mercato, per via del mancato ottenimento dell’autorizzazione definitiva a operare da parte del MATTM, l’Autorità ha ingiunto a COREPLA: (i) fino al 24 aprile 2020 (data di scadenza dell’autorizzazione provvisoria a operare), di mettere a disposizione, su richiesta di CORIPET, presso tutti i centri di selezione (CSS) la quota parte dei rifiuti di imballaggi plastici in PET di competenza di quest’ultimo calcolati sulla base dell’impresso al consumo dei suoi consorziati, secondo specifiche e predeterminate modalità operative; (ii) entro il 29 febbraio 2020, di imputare al sistema autonomo CORIPET, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero per l’anno 2019, le quantità di rifiuti gestiti da COREPLA in conseguenza delle condotte contestate, a far data dal 1° gennaio 2019, che avrebbero dovuto essere gestiti da CORIPET in quanto riconducibili alle quantità di imballaggi immessi al consumo dai propri consorziati.

14. Il 20 dicembre 2019, 28 febbraio 2020, il 2 e 6 marzo²² COREPLA ha trasmesso all’Autorità le relazioni di ottemperanza alle misure cautelari. Il 22 aprile 2020 l’Autorità ha preso atto delle comunicazioni di COREPLA relative all’esecuzione delle misure cautelari²³. In tale occasione, a fronte di un’istanza

²² DOC175 e DOC217, 218 e 223.

²³ DOC241.

di CORIPET²⁴ e tenuto conto delle osservazioni presentate da COREPLA²⁵, ha individuato il nuovo termine di validità della misura cautelare sub e) al 16 luglio 2020²⁶. Tale termine è poi stato anticipato al mese di giugno su richiesta di COREPLA e di CORIPET²⁷.

15. COREPLA ha presentato ricorso contro i provvedimenti di rigetto degli impegni e di adozione delle misure cautelari chiedendo al giudice amministrativo la sospensione degli effetti delle misure interinali adottate dall'Autorità. Con ordinanze del 4 dicembre 2019²⁸ e del 3 febbraio 2020²⁹ rispettivamente il TAR del Lazio e il Consiglio di Stato hanno respinto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento dell'Autorità. Il 24 luglio 2020 il TAR del Lazio ha poi respinto il ricorso nel merito³⁰.

16. Nel corso dell'istruttoria per il procedimento principale, sono stati sentiti in audizione davanti agli Uffici l'associazione ASSOSELE l'8 gennaio 2020, COREPLA il 13 gennaio 2020 e CORIPET il 29 gennaio 2020. Il 14 settembre 2020 si è svolta l'audizione finale dinanzi al Collegio.

17. Il termine di conclusione del procedimento, fissato nel provvedimento di avvio al 30 aprile 2020, è stato prorogato dall'Autorità, una prima volta, al 30 giugno 2020³¹ e, una seconda volta, al 30 ottobre 2020³².

18. COREPLA e il consorzio segnalante hanno chiesto e ottenuto di esercitare il diritto di accedere alla documentazione del fascicolo istruttorio nel rispetto dei limiti di riservatezza indicati nel relativo indice³³ e hanno, altresì, presentato memorie infra-procedimentali e la memoria finale³⁴.

²⁴ DOC232 e DOC233.

²⁵ DOC236.

²⁶ DOC242. Nella predetta comunicazione in particolare l'Autorità, rilevando come l'intervenuta situazione di emergenza sanitaria da COVID 19 rappresentasse un evento esogeno e imprevedibile, suscettibile di incidere sulla piena efficacia della misura di cui al punto e) del provvedimento cautelare, in quanto ostativa del percorso di conclusione dell'accordo con ANCI e della stipula delle circa 1.000 convenzioni locali attuative su tutto il territorio nazionale, ha ritenuto l'istanza formulata da CORIPET parzialmente accoglibile, e, anche alla luce delle osservazioni formulate dal COREPLA, ha individuato il nuovo termine di efficacia della misura e) del provvedimento in relazione e conformemente all'applicazione delle previsioni di cui all'art. 103 comma 1 del D.L. 18/2020 e all'art. 37 del D.L. 23/2020, di proroga del termine a disposizione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per decidere sul riconoscimento definitivo di CORIPET.

²⁷ DOC273 e DOC282.

²⁸ Ordinanza del TAR Lazio n. 7926/2019.

²⁹ Ordinanza del Consiglio di Stato n. 454/2020.

³⁰ Sent. n. 8731/2020.

³¹ Cfr. provvedimento del 21 gennaio 2020 n. 28092, Boll. n. 6/2020.

³² Cfr. provvedimento del 17 marzo 2020, n. 28191, Boll. n. 14/2020.

³³ DOC33, DOC59, DOC75, DOC76, DOC80, DOC83, DOC105, DOC107, DOC116, DOC139, DOC173, DOC186, DOC200, DOC245, DOC271, DOC283, DOC289, DOC298, DOC398 e DOC309.

³⁴ DOC49, DOC52, DOC101, DOC102, DOC209, DOC305 e DOC308.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 IL QUADRO NAZIONALE DI RIFERIMENTO PER L'OFFERTA DI SERVIZI DI AVVIO A RICICLO E RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI PLASTICI: PROFILI NORMATIVI E ASPETTI OPERATIVI

III.1.1 *Le diverse modalità previste nel quadro normativo nazionale per l'assolvimento degli obblighi di EPR (Extended Producer Responsibility) con riguardo agli imballaggi*

19. La contestazione oggetto del presente procedimento riguarda condotte abusive del Consorzio COREPLA con finalità escludenti nel mercato dell'offerta, ai produttori di imballaggi in PET, dei servizi di *compliance* agli obblighi di responsabilità estesa su di essi gravanti (*Extended Producer Responsibility*, EPR).

20. Nell'ordinamento italiano, il principio di derivazione eurounitaria di EPR, come applicazione del più generale principio per cui “chi inquina paga” (*Polluter Pays Principle*), ha trovato collocazione espressa, in via generale, negli art. 178 e 178-bis del TUA³⁵, e la sua concreta applicazione è stata declinata nell'art. 221 dello stesso TUA, il quale, al comma 1, statuisce che “*i produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti*” con riferimento a tutti gli imballaggi, siano essi primari, secondari o terziari.

21. Sul punto, si ricorda che sono qualificati quali “primari” quegli imballaggi “*concepit[i]o in modo da costituire [...] un'unità di vendita per l'utente finale o il consumatore*”³⁶. I rifiuti da essi derivanti afferiscono, quindi, di norma, nella raccolta domestica (urbana). Gli imballaggi sono invece “secondari” quando sono concepiti in modo “*da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita*”³⁷; gli imballaggi sono poi “terziari” quando sono concepiti “*in modo da facilitare la manipolazione e il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli*”³⁸. Gli imballaggi secondari e terziari vengono utilizzati quasi

³⁵ In particolare, nell'art. 178 viene declinato il principio del “*chi inquina paga*” e nel 178-bis espressamente quello della responsabilità estesa del produttore.

³⁶ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio Art. 3, lett. a).

³⁷ Indipendentemente dal fatto che siano venduti come tali all'utente finale o al consumatore, o che servano soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Cfr. Direttiva 94/62/CE Art. 3, lett. b).

³⁸ Direttiva 94/62/CE Art. 3, lett. c).

esclusivamente da soggetti che svolgono attività produttive (ad es. la grande distribuzione), e una volta divenuti rifiuti sono principalmente raccolti nel circuito dei rifiuti speciali (sul punto, cfr. *infra*) potendo finire nella raccolta differenziata urbana solo in qualità di “assimilati”³⁹.

22. I produttori e gli utilizzatori adempiono, ai sensi del TUA, anche “[..] all’obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato” (art. 221, comma 2), risultando quindi complessivamente a loro carico “a) i costi per il ritiro degli imballaggi usati e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari; b) il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l’Autorità d’ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro [vale a dire i costi della Raccolta Differenziata Urbana, “RDU” n.d.r.]; c) i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati; d) i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio; e) i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari.” (art. 221, comma 10).

23. La stessa norma contempla tre modalità organizzative alternative utilizzabili dai produttori per adempiere ai suddetti obblighi. In base al comma 3 dell’art. 221, infatti, tali soggetti possono:

- a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull’intero territorio nazionale;
- b) aderire ad uno dei consorzi di cui all’articolo 223, ovvero uno dei consorzi c.d. “di filiera” operativi per diversi materiali⁴⁰, e infine;
- c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l’autosufficienza del sistema.

24. Stante la ridotta, se non inesistente applicazione, in Italia, dell’alternativa di cui alla lettera c), le modalità di assolvimento agli obblighi di EPR da parte dei produttori e utilizzatori di imballaggi si sono basate sulle alternative di cui alle lettere a) e b), ossia costituire un sistema autonomo o aderire al sistema dei consorzi di filiera. Fino all’ingresso di CORIPET, per gli imballaggi primari in plastica, l’avvio a riciclo e recupero è stato svolto esclusivamente dal sistema di filiera CONAI/COREPLA.

³⁹ I rifiuti c.d. “assimilati”, infatti, sono rifiuti prodotti dalle piccole attività commerciali, artigianali e terziarie che, essendo qualitativamente simili a quelli domestici, al di sotto di una certa soglia dimensionale (definita in termini di produzione di rifiuti da appositi Regolamenti comunali), vengono raccolti dal gestore del servizio pubblico congiuntamente ai rifiuti domestici urbani.

⁴⁰ COREPLA (plastica), COREVE (vetro), COMIECO (carta e cartone), CIAL (alluminio), RICREA (acciaio), RILEGNO (legno).

25. In entrambi questi ultimi casi, di norma i costi per il funzionamento dei sistemi vengono coperti mediante contribuzione dei consorziati proporzionata alle quantità di imballaggi immessi al consumo, nonché mediante i ricavi della vendita dei materiali recuperati (rifiuti post selezione). In particolare, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di EPR per gli imballaggi in plastica primari, ovvero rinvenienti dalla raccolta differenziata urbana (RDU), i sistemi di gestione (siano essi autonomi o consortili) utilizzano le risorse così raccolte per (i) finanziare pro quota i gestori della RDU convenzionati che, in ogni ambito locale, raccolgono in esclusiva gli imballaggi immessi al consumo dai consorziati (ii) pagare le spese di selezione e avvio al riciclo e recupero dei materiali derivanti dalla medesima RDU presso appositi impianti di selezione privati (CSS o selezionatori).

26. In particolare, nel caso di scelta dell'opzione b), vale a dire l'adesione a un consorzio di filiera, il legislatore ha imposto per i produttori la contestuale adesione al CONAI - Consorzio nazionale imballaggi⁴¹, con il correlato obbligo di corresponsione del relativo contributo ambientale (CAC)⁴², mentre adesione e corresponsione viceversa non sono espressamente previsti nel caso di scelta dell'opzione di cui in a). Anche nel caso di CORIPET un analogo meccanismo di finanziamento prevede la corresponsione di un contributo ambientale da parte dei consorziati⁴³.

27. Conclusivamente, il citato art. 221 del TUA prevede che i produttori di imballaggi possano assolvere i propri obblighi di EPR affiliandosi al CONAI, il cui sistema è articolato in sei consorzi di filiera operativi per diversi materiali⁴⁴ (fra questi, per la plastica, il consorzio COREPLA), ovvero costituire sistemi autonomi la cui autorizzazione ad operare è sottoposta a una specifica procedura ministeriale, normativamente dettagliata. Nel caso dei rifiuti da imballaggi primari, inoltre, l'ottemperanza agli obblighi di EPR

⁴¹ Per quanto riguarda l'adesione a CONAI ai sensi dell'art. 223, comma 1, (solo) i produttori di imballaggi che abbiano provveduto a costituire sistemi autonomi di gestione o sistemi cauzionali di restituzione sono esentati dall'obbligo di adesione (così come sono esentati, in tali casi, dall'adesione a COREPLA) e di pagamento del CAC. L'adesione a CONAI, invece, è in ogni caso obbligatoria per gli utilizzatori (mentre è facoltativa per loro l'adesione al consorzio di filiera).

⁴² Il Contributo Ambientale CONAI (cd. CAC) per i consorzi del sistema di filiera CONAI. Si evidenzia che nel caso del sistema di filiera il CAC viene pagato dai produttori di imballaggi al CONAI che poi lo mette a disposizione del competente consorzio di filiera. I soggetti obbligati a pagare il CAC sono i produttori di imballaggi (o di materiali da imballaggio) e gli utilizzatori. Gli utilizzatori sono obbligati a pagare solo se sono auto produttori di imballaggi per i quali importano le materie prime oppure se sono importatori di merci imballate. Nel caso di auto produttori che acquistino sul mercato nazionale i materiali (ad es. granuli in plastica) per la produzione degli imballaggi, il CAC viene, invece, imposto e assolto *una tantum* ai/dai produttori di tali materiali. Sul punto vedi anche *infra*.

⁴³ Contributo di Riciclo CORIPET (cd. CRC)

⁴⁴ COREPLA (plastica), COREVE (vetro), COMIECO (carta e cartone), CIAL (alluminio), RICREA (acciaio), RILEGNO (legno).

richiede in ogni caso che i soggetti obbligati (produttori/utilizzatori) remunerino sia le imprese che svolgono il servizio pubblico di raccolta differenziata urbana, sia gli operatori che effettuano le attività necessarie al riciclo e recupero dei rifiuti riconducibili agli imballaggi dagli stessi immessi al consumo.

III.1.2 *L'assolvimento agli obblighi di EPR per gli imballaggi plastici primari mediante adesione al consorzio di filiera COREPLA*

28. Fino all'avvio del presente procedimento, l'adempimento degli obblighi di EPR è stato attuato, per gli imballaggi primari della plastica, unicamente ricorrendo al sistema dei consorzi di filiera CONAI/COREPLA⁴⁵, mediante il quale i produttori (e gli utilizzatori), che aderiscono al CONAI, corrispondono un contributo calcolato come prodotto dell'importo del CAC⁴⁶ (in relazione alla tipologia di plastica utilizzata per la produzione degli imballaggi interessati) per la quantità totale in peso dei volumi immessi al consumo sul mercato nazionale⁴⁷. Il contributo viene incassato da CONAI⁴⁸ per tutte le filiere, e conferito pressoché integralmente a COREPLA con riferimento ai contributi dei consorziati che immettono al consumo imballaggi in plastica (sottratta una quota parte che, insieme a quella degli altri consorzi di filiera,

⁴⁵ Ed infatti le attività degli altri due sistemi autonomi di *compliance* esistenti per gli imballaggi plastici, vale a dire CONIP (cassette in plastica), e Aliplast (film plastici) riguardano il recupero e il riciclo di imballaggi secondari o terziari, afferenti, quindi, la categoria dei c.d. rifiuti speciali che in via ordinaria non riguardano la raccolta differenziata urbana.

⁴⁶ L'ammontare del CAC in €t è definito individualmente per ogni materiale da CONAI con periodiche revisioni, su proposta del consorzio di filiera interessato.

⁴⁷ ISP458.

⁴⁸ Secondo quanto riportato nella *Guida all'adesione e all'applicazione del contributo ambientale*, documento reperibile nel sito internet di CONAI, di norma il CAC viene corrisposto a CONAI dai produttori di imballaggi vuoti, che lo inseriscono nella fattura che accompagna la prima cessione di tali imballaggi agli utilizzatori (cioè ai produttori dei beni che devono essere imballati). Tuttavia, nel caso dei cosiddetti autoproduttori di imballaggi, vale a dire dei produttori di beni che producano in proprio anche gli imballaggi che utilizzano (come succede di norma ad esempio per gli imbottiglieri di acque minerali, che autoproducono le bottiglie in PET), la regola generale non può essere applicata perché non si verifica alcuna cessione di imballaggi vuoti tra soggetti diversi. Nel medesimo documento si precisa quindi che per gli imballaggi autoprodotti il CAC deve essere corrisposto a CONAI dai produttori della materia prima utilizzata dagli autoproduttori. Per la (auto)produzione delle bottiglie in PET, la materia prima è rappresentata da granuli di materiale plastico: sono dunque i produttori di granuli che espongono il CAC nella fattura che viene pagata dagli autoproduttori e poi girano a CONAI gli importi così raccolti. Per consentire ai produttori di granuli di svolgere questo ruolo, gli acquirenti di granuli di plastica devono comunicare ai loro fornitori (e a CONAI) quanta parte dei granuli che acquistano è destinata alla autoproduzione di imballaggi. A tal fine CONAI ha predisposto un apposito modulo (cd. modulo 6.4) la cui compilazione da parte degli autoproduttori è necessaria per attivare la procedura di versamento del relativo contributo a CONAI. In qualità di soggetti cui è rimessa la decisione del soggetto cui indirizzare il contributo ambientale da essi dovuto, gli autoproduttori hanno quindi la possibilità di indirizzare la loro dichiarazione verso un sistema autonomo diverso da COREPLA, il che consente loro di assolvere agli obblighi di EPR senza pagare il CAC, versando, invece, ad un diverso consorzio (sistema autonomo) il contributo da quest'ultimo richiesto.

consente di finanziare il funzionamento dello stesso CONAI).

29. COREPLA, poi, utilizza gli importi corrispondenti per finanziare il servizio svolto a vantaggio dei contribuenti (*alias*, remunerare i gestori/Comuni per la raccolta differenziata dei rifiuti in plastica e pagare le imprese di selezione del rifiuto per ottenere materiale pronto al riciclo da poter vendere – per lo più tramite aste - ai riciclatori). I valori di aggiudicazione delle aste e delle vendite individuali del materiale post-selezione costituiscono, insieme al contributo ambientale pagato dai produttori e dagli utilizzatori, le voci di ricavo del consorzio per la sua operatività.

30. Si precisa che, con riguardo alla RDU degli imballaggi in plastica, nel sistema di filiera vige una molteplice contrattualistica. I principi comuni, infatti, sono individuati per tutte le filiere, in attuazione dell'art. 223, comma 5, del TUA, nell'Accordo Quadro ANCI/CONAI al quale, per ogni filiera, si aggiunge un c.d. “allegato tecnico” di maggior dettaglio, specifico per la raccolta di rifiuti di imballaggio del materiale interessato. Per la plastica si tratta dell'Allegato Tecnico imballaggi in plastica (accordo ANCI/COREPLA), che, rappresentando uno “strumento di attuazione” del primo, *“disciplina la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio in plastica di provenienza urbana o comunque conferiti al gestore del servizio pubblico e il successivo conferimento ai Centri di Selezione operanti per COREPLA (nel seguito i CSS)”*⁴⁹.

31. Sulla base di quanto previsto nell'Allegato Tecnico a livello consortile sono poi, a cascata, stipulati con i singoli Comuni o con le gestioni locali di igiene urbana (i cd. “convenzionati”) specifici accordi (“convenzioni”) per il conferimento della RDU della plastica di spettanza, che individuano la disciplina di dettaglio applicabile (condizioni e termini del conferimento)⁵⁰.

⁴⁹ Sia l'Accordo Quadro ANCI/CONAI, sia l'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA vigenti al momento dell'ottenimento dell'autorizzazione provvisoria ad operare da parte di CORIPET sono scaduti a marzo del 2019 e sono stati prorogati a parità di condizioni, una prima volta fino al mese di luglio 2019, successivamente fino al 31 dicembre 2019, poi fino al 30 aprile 2020 e, infine, al 31 ottobre 2020 “*Per consentire la miglior negoziazione possibile dei singoli Allegati Tecnici*”. Attualmente, è in corso di negoziazione tra COREPLA e ANCI il nuovo allegato tecnico per il quinquennio 2020-2025. Cfr. comunicato stampa sul sito internet di CONAI: <http://www.conai.org/notizie/prorogato-fino-al-31-dicembre-laccordo-quadro-nazionale-anci-conai/> e <http://www.conai.org/notizie/accordo-quadro-anci-conai/>; <https://www.corepla.it/news/accordo-quadro-anci-conai-prorogati-al-3110-gli-allegati-tecnici>. Per l'allegato tecnico ANCI/COREPLA da gennaio sono applicabili le modifiche adottate da COREPLA in esecuzione delle misure cautelari imposte dall'Autorità con decisione del 29 ottobre 2020 n. 27962.

⁵⁰ Capitolo 6 dell'accordo quadro ANCI/CONAI, Corrispettivi: “*Gli allegati tecnici riportano i corrispettivi che CONAI, tramite i Consorzi di filiera, riconoscerà ai Comuni o loro delegati, per i servizi resi, per le diverse fasi di gestione dei rifiuti di imballaggio, dalla raccolta al conferimento alle strutture operative indicate nelle convenzioni attuative dell'accordo. Eventuali lavorazioni di pretrattamento e/o di valorizzazione delle frazioni raccolte e i relativi corrispettivi potranno essere concordati tra i Consorzi di filiera ed i gestori dei servizi. I corrispettivi e le modalità organizzative del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio devono consentire la crescita dimensionale salvaguardando le caratteristiche*

III.1.3 *L'assolvimento agli obblighi di EPR per i produttori di imballaggi plastici primari mediante adesione a un sistema autonomo*

32. I produttori di imballaggi che non intendono aderire, o vogliono recedere dal sistema consortile e costituire un sistema autonomo devono presentare un'istanza al MATTM, richiedendo il riconoscimento di un progetto di sistema di gestione autonomo, secondo la procedura disciplinata dall'articolo 221, comma 5 e ss. del TUA⁵¹.

33. La procedura autorizzatoria prevista dalla normativa vigente assume una natura bifasica, in cui l'autorizzazione provvisoria viene concessa a fronte della dimostrazione della bontà del progetto presentato e l'autorizzazione definitiva del MATTM viene rilasciata, dopo un periodo di tempo predeterminato, a seguito di una valutazione dell'effettiva corretta operatività⁵² del sistema autonomo, in termini di raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo stabiliti dalla legge⁵³. La valutazione del MATTM si fonda, quindi, sull'operatività del nuovo sistema durante il periodo di attuazione della decisione provvisoria.

34. Al fine di consentire tale operatività, del resto, la normativa vigente

qualitative, già in fase di raccolta, che i Comuni e i soggetti gestori dei servizi di raccolta differenziata hanno contribuito in maniera significativa a raggiungere con il precedente periodo di vigenza dell'Accordo e che garantiscono il successivo avvio a riciclo dei materiali economicamente sostenibile, penalizzando i conferimenti con elevati livelli di scarti”.

⁵¹ Il quale stabilisce dettagliatamente la procedura per il riconoscimento dei c.d. sistemi autonomi: “I produttori che non intendono aderire al Consorzio Nazionale Imballaggi e a un Consorzio di cui all'articolo 223, devono presentare all'Osservatorio nazionale sui rifiuti il progetto del sistema di cui al comma 3, lettere a) o c) richiedendone il riconoscimento sulla base di idonea documentazione. Il progetto va presentato entro novanta giorni dall'assunzione della qualifica di produttore ai sensi dell'articolo 218, comma 1, lettera r) o prima del recesso da uno dei suddetti Consorzi. Il recesso è, in ogni caso, efficace solo dal momento in cui, intervenuto il riconoscimento, l'Osservatorio accerti il funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio. L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), è sospeso a seguito dell'intervenuto riconoscimento del progetto sulla base di idonea documentazione e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio. Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220[..]”.

⁵² I produttori devono “dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220”.

⁵³ Gli obiettivi di recupero e/o riciclo a livello nazionale sono stabiliti nell'Allegato E al TUA. Per la plastica si prevede che i soggetti operanti nel settore della gestione dei rifiuti da imballaggio devono raggiungere: i) un livello minimo di recupero globale, su tutto il territorio nazionale, pari, complessivamente, al 60% (in peso) dei rifiuti da imballaggio immessi al consumo; ii) un livello di riciclo globale compreso tra il 55% e l'80%, nonché iii) un livello minimo di riciclo del 26%. Si ricorda che tali percentuali di riciclo sono calcolate come rapporto tra le quantità di rifiuti da imballaggio (sia urbani che speciali) avviate a riciclo e le quantità totali di imballaggi immesse al consumo.

prevede che, a partire dal momento del riconoscimento provvisorio⁵⁴, i produttori aderenti al neo sistema autonomo possano sospendere il pagamento del CAC a CONAI sul presupposto che essi inizino a versare alla nuova entità un contributo ambientale, proporzionato ai costi che il sistema sostiene per il riciclo/recupero dei rifiuti da imballaggio di propria pertinenza.

III.1.4 *Il sistema CORIPET quale sistema autonomo per l'assolvimento degli obblighi di EPR per gli imballaggi primari plastici in PET e l'autorizzazione provvisoria di cui al provvedimento del MATTM del 24 aprile 2018*

35. In questo contesto si inserisce la costituzione del Consorzio CORIPET, il quale, come già indicato, è un consorzio volontario che riunisce in misura prevalente primarie imprese di imbottigliamento e vendita dell'acqua minerale, che sono anche auto-produttori delle bottiglie di plastica in CPL PET a uso alimentare utilizzate per la loro attività commerciale; vi aderiscono altresì i produttori e gli utilizzatori di altri contenitori in PET alimentare e taluni riciclatori italiani di PET⁵⁵. Il Consorzio ha ricevuto da parte dell'EFSA (*European Food and Safety Agency*) un giudizio tecnico-scientifico positivo ai fini del riciclo del PET, per la produzione di RPET (*Recycled PET*), materiale idoneo al diretto contatto alimentare ed utilizzabile nella fabbricazione di contenitori per liquidi alimentari⁵⁶.

36. In particolare, le attività del nuovo consorzio sono rivolte a un sottoinsieme degli imballaggi primari in plastica, vale a dire esclusivamente alle bottiglie e agli altri contenitori in PET (cd. CPL PET), e, in questo ambito, a quelli per

⁵⁴ Art. 221, co. 5 del TUA “*L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), è sospeso a seguito dell'intervenuto riconoscimento del progetto sulla base di idonea documentazione e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio*”.

⁵⁵ Tra i consorziati CORIPET, in particolare, le società Ferrarelle S.p.A., San Pellegrino S.p.A., Fonti di Vinadio S.p.A. - Sant'Anna -, Lete S.p.A., Norda S.p.A., Acque Minerali d'Italia S.p.A., Drink Cup S.r.l., Granarolo S.p.A., Centrale del Latte di Brescia S.p.A., Parmalat S.p.A., Ariete Fattoria Latte Sano S.p.A., Centrale del Latte di Vicenza S.p.A.) Aliplast S.p.A., Dentis S.r.l. e Valplastic S.p.A.

⁵⁶ Sulla base di quanto prescritto dalla direttiva europea n. 904/2019 del 5 giugno 2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea (pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'UE L 155/1), articolo 6, co. 5 (*Requisiti dei prodotti*: “[...] Per quanto riguarda le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato, ciascuno Stato membro garantisce che: a) a partire dal 2025, le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato fabbricate con polietilene tereftalato come componente principale («bottiglie in PET») contengano almeno il 25 % di plastica riciclata, calcolato come media per tutte le bottiglie in PET immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro in questione; e b) a partire dal 2030, le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato contengano almeno il 30 % di plastica riciclata, calcolato come media per tutte tali bottiglie per bevande immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro in questione [...]”) nella fabbricazione di bottiglie a uso alimentare in PET, a partire dal 2025, diventa obbligatorio l'utilizzo di una quota percentuale di PET riciclato o RPET.

liquidi alimentari (c.d. CPL PET a uso alimentare o *food*). Secondo i dati forniti da Plastic Consult⁵⁷, a fronte di un volume di imballaggi in plastica immessi al consumo, complessivamente pari a circa 2 milioni e 300 mila tonnellate, raccolti nel 2019 tramite la RDU, gli imballaggi in PET peserebbero per circa 600 mila tonnellate, e, di queste, le sole bottiglie in CPL PET sarebbero circa 460 mila tonnellate, di cui circa 438 mila ton gli imballaggi in CPL PET a uso alimentare⁵⁸. Di questi ultimi imballaggi, circa 320.000 ton sono stati immessi al consumo dai consorziati COREPLA e circa 121.600 ton dai consorziati CORIPET⁵⁹. L'immesso al consumo dei consorziati CORIPET ha rappresentato una quota superiore al 25% del totale nel 2019, in crescita nel 2020. Pur rappresentando tale quota solo il 4% annuo dell'intero comparto degli imballaggi in plastica (2,3 mln), l'immesso al consumo dei consorziati CORIPET avrebbe rappresentato per il sistema CONAI/COREPLA, in termini di introiti derivanti dal solo contributo ambientale, oltre 25 milioni di euro al 2019⁶⁰, alla luce del valore del CAC sugli imballaggi in PET, pari a 208 euro a tonnellata nel 2019⁶¹.

37. CORIPET intende attuare il principio dell'EPR garantendo il riciclo degli imballaggi immessi al consumo dai propri consorziati anche attraverso una gestione autonoma e diretta dei rifiuti da imballaggio, obiettivo da raggiungersi attivando, quantomeno in parte, una filiera chiusa del PET (c.d. "*bottle to bottle*"), ossia il riciclo dei rifiuti di imballaggio raccolti in maniera selettiva tramite i cd. eco compattatori⁶² (cfr. *infra*), sulla base delle opportunità offerte dalla nuova normativa nazionale e comunitaria, che permette (ma nel prossimo futuro altresì imporrà⁶³), a certe condizioni, di utilizzare l'*RPET* o PET riciclato anche a diretto contatto con gli

⁵⁷ ISP174.

⁵⁸ DOC318.

⁵⁹ Cfr. DOC49.4 e DOC101.ALL5, elaborazioni Plastic Consult in cui si indicano 460.000 tonnellate per l'immesso al consumo di CPL PET nel 2018 mentre erano 448.000 nell'anno 2017. DOC217ALL3, DOC305ALL2 e DOC312 per i dati 2019.

⁶⁰ Cfr. ISP299 e ISP296. Si tenga presente, in termini generali, che nel 2018 circa l'80% in valore dei proventi del CONAI derivanti dalla riscossione del CAC proveniva dalla filiera della plastica, cfr. http://www.conai.org/wp-content/uploads/2019/05/Relazione_Bilancio_CONAI_2018_def.pdf.

⁶¹ Tale importo complessivo, poi, certamente sottostima le entrate che deriverebbero a CONAI dalla corresponsione del CAC di fascia C da parte degli associati CORIPET, produttori di PET opaco (ad es. le imprese che vendono latte, cfr. DOC189). La fascia C corrisponde agli imballaggi con attività sperimentali di selezione/riciclo in corso o non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali. Per tali imballaggi infatti il CAC dal 1° gennaio 2020 è pari a 546,00 €t (<http://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato-plastica/>).

⁶² Macchinari nei quali vengono introdotte le bottiglie in PET post-consumo su iniziativa stessa dei consumatori utenti, cfr. *infra*.

⁶³ Cfr. direttiva 904/19 cit. che prevede che dagli anni 2025 e 2030, le bottiglie dovranno contenere almeno, rispettivamente, il 25% e il 30% di *R-PET food contact* (PET riciclato idoneo al diretto contatto alimentare).

alimenti/liquidi alimentari⁶⁴. Inoltre, il progetto CORIPET prevede il riciclo degli imballaggi in PET opaco, cosa che ad oggi da parte di COREPLA avviene solo in misura marginale⁶⁵.

38. Differentemente dal sistema CONAI/COREPLA, il sistema CORIPET è infatti basato, al fine del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo stabiliti nel TUA, su due distinte modalità di acquisizione degli imballaggi in PET al momento del fine vita:

a) raccolta diretta tramite i c.d. eco compattatori, installati presso la GDO (o in altri luoghi idonei) ⁶⁶. Si tratta di una modalità che incentiva i consumatori a restituire le bottiglie in PET post-consumo inserendole in appositi macchinari, ottenendo alcuni *benefits* economici. A regime questo sistema di raccolta, che è l'unico che garantisce materiali destinati al “*bottle to bottle*” in ragione della maggiore “pulizia” del materiale così raccolto, riguarderà non più del 30% dell'immesso al consumo dei consorziati CORIPET;

b) acquisizione dei rifiuti in PET tramite la RDU tradizionale effettuata, in esclusiva, in ogni ambito locale dai gestori del servizio di igiene urbana per conto dei Comuni o dai Comuni stessi. Più in dettaglio, il progetto CORIPET prevede che i Comuni/gestori locali dei rifiuti urbani, che effettuano la raccolta differenziata della plastica, in quota parte riconducibile agli imballaggi immessi al consumo dai propri associati e, dunque, “*di competenza CORIPET*”, svolgano tale servizio anche per conto del consorzio autonomo e vengano dallo stesso remunerati *pro quota*.

39. Ai fini del finanziamento, il progetto CORIPET prevede da parte dei suoi consorziati - che hanno cessato, a tale fine, di delegare il sistema CONAI/COREPLA per i propri servizi di EPR in relazione agli imballaggi in CPL PET ad uso alimentare - la corresponsione di un contributo denominato “Contributo di Riciclo CORIPET” (in seguito, CRC), inizialmente fissato allo stesso livello del CAC, e pari a 188€/t e successivamente di livello inferiore in quanto mantenutosi invariato a fronte dell'aumento del CAC per gli

⁶⁴ Cfr. Regolamento UE 282/2008 relativo ai “*materiali e agli oggetti di plastica riciclata destinati al contatto con gli alimenti*”, nonché Decreti del Ministero della Salute n. 113 del 18 maggio 2010 e n. 134 del 20 settembre 2013.

⁶⁵ Si tratta, ad esempio, del materiale da cui sono realizzate le bottiglie in plastica bianche con cui è tipicamente confezionato il latte, materiale che finisce in massima parte in un sottoprodotto delle attività di selezione, denominato Plasmix, costituito da un insieme di plastiche eterogenee incluse negli imballaggi post-consumo e non riciclate come singoli polimeri. Il Plasmix viene termovalorizzato o conferito in discarica, senza contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero.

⁶⁶ Art. 2: “*aumento programmato di installazioni di eco-compattatori soprattutto nelle aree nelle quali la raccolta differenziata raggiunge livelli più bassi, mettendo in atto, altresì, adeguate procedure di monitoraggio necessarie ad acquisire gli elementi conoscitivi per strutturare e gestire in maniera efficace ed efficiente il proprio sistema*”.

imballaggi in PET a 208 €t da gennaio 2019⁶⁷. Il livello del CRC tiene conto dell'effettiva riciclabilità delle bottiglie in PET immesse al consumo dai consorziati CORIPET, inclusi gli imballaggi in PET opaco.

40. Ai fini della propria autorizzazione a operare, secondo le previsioni di cui all'art. 221, comma 5 del TUA, il CORIPET, sulla base del descritto progetto, ha presentato al MATTM istanza di riconoscimento come sistema autonomo il 12 aprile del 2016. La lunga fase di valutazione ministeriale, durata circa 24 mesi, è stata caratterizzata da una netta opposizione al riconoscimento del consorzio nuovo entrante da parte del sistema di filiera CONAI-COREPLA. Il Consorzio CONAI ha preso parte formalmente al procedimento giacché al tempo era tenuto a rendere al MATTM gli elementi di valutazione, competenza che successivamente è stata trasferita a ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale)⁶⁸. COREPLA ha presentato istanza di partecipazione al procedimento soltanto nella fase finale dello stesso (marzo 2018⁶⁹) ricevendo risposta negativa dal Ministero sul presupposto dell'ampio coinvolgimento del sistema di filiera nel suo complesso e, quindi, sia di CONAI sia di COREPLA, nell'arco dei due anni di istruttoria⁷⁰.

41. Nell'ambito del provvedimento del 24 aprile 2018 di riconoscimento provvisorio del consorzio CORIPET (RIN-DEC n. 58) il MATTM, anche sulla base degli elementi informativi e valutativi forniti da ISPRA, ha riconosciuto *“il sistema CORIPET conforme ai requisiti previsti, ai fini dell'avvio della verifica di accertamento del suo funzionamento, fermo*

⁶⁷ Fascia B1: imballaggi con una filiera industriale di selezione e riciclo efficace e consolidata, in prevalenza da circuito “Domestico”: 208,00 €t (<http://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato-plastica/>).

⁶⁸ La Legge annuale per il mercato e la concorrenza (L. n. 124/2017) ha trasferito a ISPRA la formulazione degli elementi di valutazione in relazione ai progetti dei sistemi autonomi di recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dall'art. 221, comma 3, lettera a) del d.lgs. 152/2006.

⁶⁹ ISP336. Sul punto nel verbale del CDA di COREPLA del 27 marzo 2018 (ISP201) si legge: *“Il Presidente, in merito al tema dei sistemi autonomi, informa che il Ministero dell'Ambiente pare intenzionato ad approvare il progetto di sistema autonomo per la gestione degli imballaggi in PET proposto dal Consorzio Coripet, cosa che potrebbe comportare serie difficoltà al Consorzio arrivando a minarne l'esistenza stessa, tanto più alla luce della modifica normativa che prevede la sospensione del pagamento del CAC sin dall'autorizzazione provvisoria. Il Presidente illustrando lo scenario più negativo, evidenzia che, qualora tutto il settore del PET aderisse a Coripet, vi sarebbero gravi perdite sul CAC e sulle vendite dei rifiuti selezionati. Il Presidente comunica infine di aver inviato in data 23 marzo 2018 una lettera al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare chiedendo di partecipazione [sic] al procedimento amministrativo”*.

⁷⁰ La risposta del Ministero del 12 aprile 2018 è in ISP28, in essa si legge: *“Si ritiene, pertanto, di aver reso conoscibili le necessarie informazioni progettuali, sia nei confronti di CONAI che di codesto Consorzio, rientrante nell'articolato sistema consortile dal primo coordinato, tanto che si evince dal tenore della nota ricevuta che risulta conosciuto ogni aspetto inerente al nuovo sistema autonomo proposto. Per quanto concerne le specifiche criticità segnalate, il Ministero ritiene di aver puntualmente esaminato nell'ambito dell'istruttoria condotta gli argomenti proposti e - laddove sia stata riscontrata l'oggettiva necessità di avvio del sistema per l'apprestamento di una adeguata soluzione - nell'ambito del procedimento di riconoscimento, attualmente in fase conclusiva, sono state definite con ISPRA tutte le prescrizioni necessarie ad assicurare il corretto funzionamento del sistema gestionale complessivo”*.

*restando l'obbligo di adempiere a specifiche prescrizioni". L'art. 1 del predetto decreto prevede che il riconoscimento sia soggetto alla verifica di funzionamento del sistema svolta in condizioni di *effettiva operatività* nei primi due anni di esercizio⁷¹, a decorrere dalla data di notifica del decreto stesso. L'art. 2 dispone che CORIPET debba rispettare una serie di obblighi e prescrizioni, funzionali al raggiungimento degli obiettivi di recupero/riciclo di cui sopra, fra i quali, per ciò che qui più rileva: a) “ *la definizione e sottoscrizione di accordi con l'ANCI, i Comuni e gli altri operatori del settore [...] al fine di assicurare la copertura del servizio sull'intero territorio nazionale, entro sei mesi dalla notifica del presente provvedimento; tali accordi di settore dovranno garantire la corretta interazione tra gli attori, attraverso un'azione collaborativa finalizzata ad assicurare l'effettività del sistema proposto, nonché a contenere i costi del sistema di raccolta, onde evitare un aggravio diretto o indiretto degli oneri a carico dei cittadini*”; nonché b) “*la ripresa sul territorio nazionale degli imballaggi di competenza del Consorzio, ovunque gli stessi siano immessi al consumo, attraverso la strutturazione di un sistema di raccolta che investa tutti i contesti territoriali di propria competenza*” e, infine, c) “*l'aumento programmato di installazione di eco-compattatori, soprattutto nelle aree nelle quali la raccolta differenziata raggiunge livelli più bassi*”.*

42. Con il riconoscimento provvisorio, sulla base di quanto previsto dal TUA, i consorziati che aderiscono al sistema autonomo, come detto, sono legittimati a sospendere la corresponsione del CAC per versare il contributo ambientale al nuovo consorzio. La sospensione ha effetto fino all'intervenuto riconoscimento definitivo⁷². In caso di mancato riconoscimento definitivo, il contributo ambientale al sistema di filiera deve essere corrisposto con effetti retroattivi. La sospensione, nel caso dei consorziati CORIPET, ha avuto luogo a partire dal 1° gennaio 2019.

43. Con il provvedimento di riconoscimento provvisorio, come visto sopra, il

⁷¹ Come già ricordato, tale termine in origine in scadenza al 24 aprile 2020 è stato prorogato, prima della sua scadenza, al 30 giugno 2021.

⁷² Art. 221 co. 5: “*L'obbligo di corrispondere il contributo ambientale di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), è sospeso a seguito dell'intervenuto riconoscimento del progetto sulla base di idonea documentazione e sino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema e ne dia comunicazione al Consorzio*” e co. 9: “*Il mancato riconoscimento del sistema ai sensi del comma 5, o la revoca disposta dall'Autorità, previo avviso all'interessato, qualora i risultati ottenuti siano insufficienti per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 220 ovvero siano stati violati gli obblighi previsti dai commi 6 e 7, comportano per i produttori l'obbligo di partecipare ad uno dei consorzi di cui all'articolo 223 e, assieme ai propri utilizzatori di ogni livello fino al consumo, al consorzio previsto dall'articolo 224. I provvedimenti dell'Autorità sono comunicati ai produttori interessati e al Consorzio nazionale imballaggi. L'adesione obbligatoria ai consorzi disposta in applicazione del presente comma ha effetto retroattivo ai soli fini della corresponsione del contributo ambientale previsto dall'articolo 224, comma 3, lettera h), e dei relativi interessi di mora*” (enfasi aggiunta).

Ministero ha assegnato un termine biennale a CORIPET per la valutazione e il rilascio in via definitiva dell'autorizzazione a operare. Prima della scadenza del termine biennale, il MATTM ha disposto la proroga del decreto provvisorio al 30 giugno 2021⁷³.

III.1.5 *Gli aspetti operativi connessi alla coesistenza di diversi sistemi di compliance all'EPR*

44. Dall'espressa previsione normativa della possibilità di scelta, da parte dei produttori di imballaggi in plastica primari, di assolvimento ai propri obblighi di *compliance* all'EPR mediante diversi sistemi fra loro coesistenti, discende la necessità che ciascuno di questi ultimi sia in condizione di poter effettivamente disporre della quota di rifiuti attribuibile ai propri consorziati per poterla gestire⁷⁴.

45. Con particolare riguardo agli imballaggi primari in plastica che confluiscono nella raccolta differenziata urbana, dal punto di vista operativo, ciò implica che, in presenza di più sistemi di gestione, i risultati dell'attività svolta da ciascun gestore della RDU in ogni ambito locale siano suscettibili di essere ripartiti tra questi⁷⁵, con un criterio di attribuzione, a ciascun sistema, di quota parte della raccolta che rispecchi la quota parte di imballaggi immessi al consumo dai produttori rispettivamente associati, sul totale degli imballaggi immessi al consumo a livello nazionale⁷⁶. Ciò sia per individuare il *quantum* che ciascun sistema deve corrispondere ai gestori della raccolta ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura dei costi per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, sia per acquisire la percentuale di materiale corrispondente alla

⁷³ Con decreto adottato il 21 aprile 2020.

⁷⁴ Il principio di responsabilità estesa sui propri rifiuti da imballaggio non presuppone l'obbligo di gestione degli *specifici* imballaggi immessi al consumo da ciascun produttore, ma deve essere inteso come applicabile alle *quantità* di rifiuti da imballaggio equivalenti; cfr. in tal senso l'interpretazione ministeriale contenuta nel decreto di riconoscimento di CORIPET, secondo la quale la dizione "*propri rifiuti*" di cui all'art. 121.3 del TUA, con riferimento alla responsabilità di ogni produttore, deve essere interpretato, per gli imballaggi primari, in modo tale per cui "*CORIPET non deve gestire necessariamente i rifiuti di imballaggio generati dai propri prodotti come individuati attraverso l'apposizione di un marchio, ma ha l'obbligo di gestire un quantum di rifiuti della stessa tipologia e pari a quelli generati dal consumo dei propri prodotti, ferma restando la necessità di strutturare un sistema atto a garantire la raccolta degli stessi su tutto il territorio nazionale, ivi compresi gli ambiti territoriali non facilmente raggiungibili o raggiungibili a condizioni economicamente poco vantaggiose*" (DOC1.4).

⁷⁵ Sulla scia di quanto avviene anche in altri paesi europei, quali ad esempio la Germania, nei quali esistono sistemi di *compliance* EPR in concorrenza tra loro che si avvalgono di materiale raccolto in ambito locale da imprese che operano in esclusiva. Al riguardo, si veda il caso comunitario AT.39759 – *ARA Foreclosure* deciso dalla Commissione Europea il 20 settembre 2016.

⁷⁶ Cfr. sul punto il parere ex art. 22 della legge n. 287/90 AS1664 – *Convenzioni Coripet - Gestione dei rifiuti in PET* del 23 aprile 2020, rivolta alla Città Metropolitana di Torino. In Boll. n. 22/2020.

propria quota di immesso al consumo (per la successiva valorizzazione, previo trattamento e selezione, tramite vendita sul mercato)⁷⁷. Il ricavato della vendita dei materiali va, infatti, ad aggiungersi ai contributi versati dai produttori e queste due voci definiscono le risorse economiche di cui i sistemi di gestione dispongono per far fronte ai costi che gli stessi devono sostenere (pagamento del corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata alle gestioni locali e operazioni di selezione e vendita) per conto dei produttori loro consorziati, assoggettati agli obblighi di EPR.

46. Da quanto sopra esposto, ne deriva che, per garantire la propria operatività, ciascun sistema di gestione per l'assolvimento degli obblighi di EPR per imballaggi plastici primari ha necessità di instaurare specifici rapporti contrattuali inerenti sia l'attività di raccolta dei materiali, sia quella di selezione degli stessi, che vedono quindi quali controparti rispettivamente i gestori della raccolta differenziata urbana e le imprese di selezione (CSS).

III.1.6 Le caratteristiche dei rapporti contrattuali instaurati da COREPLA: le clausole di esclusiva nell'Allegato Plastica all'Accordo Quadro ANCI-CONAI e nei contratti con i selezionatori

47. Come già illustrato precedentemente, il sistema COREPLA, in quanto consorzio di filiera della plastica nell'ambito del sistema CONAI, offre i propri servizi di assolvimento degli obblighi di EPR per i produttori e gli utilizzatori consorziati avvalendosi, per la raccolta dei materiali, in modo assolutamente prevalente⁷⁸, del sistema della RDU, sulla base di una serie di convenzioni stipulate con i singoli "soggetti convenzionati", vale a dire i gestori della raccolta urbana o anche gli enti locali stessi, convenzioni che a loro volta costituiscono declinazioni delle più generali previsioni contenute nel c.d. Allegato Plastica al predetto Accordo Quadro ANCI-CONAI. A valle, il sistema di filiera si serve di una rete di imprese indipendenti (CSS) che operano l'attività di selezione della RDU della plastica loro conferita sulla base di rapporti convenzionali con COREPLA. Tutti i relativi rapporti

⁷⁷ A valle dell'intero processo, ogni sistema infatti disporrà della quota parte dei rifiuti da imballaggio selezionati e li metterà in vendita, organizzando apposite aste, oppure mediante contratti di vendita individuali. Altra parte del materiale selezionato è destinato a recupero energetico e, infine, una quota parte viene conferita in discarica. Tutta la restante parte dei rifiuti plastici che non possono essere né riciclati né recuperati per la produzione di energia elettrica vengono infatti smaltiti in discarica e rappresentano un costo che il consorzio ribalta sul gestore della raccolta. I sistemi devono quindi operare anche una ripartizione tra loro del materiale "a costo". Nel caso della plastica, si definisce un unico sottoprodotto (c.d. Plasmix), come polimero di cui si compongono gli imballaggi immessi al consumo.

⁷⁸ ISP392; ISP435; ISP437; ISP446; ISP474. Anche COREPLA è risultato, infatti, aver predisposto la raccolta di contenitori per liquidi, corrispondenti al flusso C (ISP399), tramite eco-compattatori, nelle città di Cagliari e Potenza.

contrattuali appaiono caratterizzati da clausole di esclusiva in favore di COREPLA.

48. Per ciò che riguarda i rapporti fra i gestori della raccolta e i consorzi di filiera, l'Accordo quadro ANCI CONAI, all'art. 5 prevede, in linea generale, che: *“Ogni Comune può chiedere a ciascun Consorzio di filiera di sottoscrivere una convenzione attuativa del presente Accordo e dei relativi allegati tecnici. Il Consorzio di filiera formalizza la sottoscrizione della convenzione entro 90 giorni dalla richiesta. La sottoscrizione delle convenzioni con uno specifico Consorzio impegna il Comune a conferire tutti i rifiuti di imballaggio che attengono a quella filiera al relativo Consorzio secondo le modalità previste dallo specifico allegato tecnico, parimenti impegnando i Consorzi di filiera al ritiro dei medesimi rifiuti e al riconoscimento dei corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio”*.

49. Con riguardo, poi, alla filiera della plastica, l'Allegato Tecnico Plastica, all'art. 3 *“Obblighi delle Parti”* prevede sul punto: *“Il Convenzionato si impegna all'organizzazione della raccolta, alla sua gestione e al conferimento di tutte le tipologie di rifiuti di imballaggio in plastica raccolti di competenza di COREPLA alla piattaforma definita con COREPLA stesso. Il Convenzionato ha peraltro facoltà di non conferire a COREPLA i rifiuti di imballaggi in plastica provenienti da circuiti di raccolta non domestica”*. Tale previsione, mediante l'esclusione della sola raccolta non domestica rispetto a un obbligo generale di conferimento, vieta quindi, espressamente, la possibilità per il convenzionato di conferire ad altri, e non a COREPLA, i rifiuti provenienti dal circuito domestico, come confermato dalla diversa facoltà concessa solo nel caso dei rifiuti speciali⁷⁹.

⁷⁹ Ciò, peraltro, appare confermato dalla documentazione acquisita in ispezione, cfr. ISP508; ISP511. Con riguardo all'oggetto dell'accordo di convenzionamento, l'Allegato prevede quattro diversi flussi convenzionabili: raccolta mono materiale urbana, raccolta mono materiale non domestica conferita al servizio pubblico con contenuto di rifiuti speciali oltre il 20%, raccolta mono materiale finalizzata ai contenitori in plastica per liquidi (CPL) e raccolta multi materiale. Occorre precisare che la convenzione del flusso raccolta multi materiale si riferisce alla possibilità di conferire tale raccolta agli impianti convenzionati con COREPLA, che tuttavia ritira unicamente i rifiuti di imballaggio in plastica (le altre frazioni valorizzabili restano nella disponibilità del convenzionato). A differenza degli allegati tecnici di altri consorzi di filiera, l'allegato plastica non prevede fasce di qualità: il corrispettivo, diverso per i quattro flussi convenzionabili sopra introdotti, viene riconosciuto in funzione del contenuto di imballaggi in plastica riscontrato dalle analisi di qualità. È in ogni caso previsto un limite massimo di contenuto di frazioni estranee (ovvero rifiuti che non sono imballaggio in plastica, né sono solidali all'origine con l'imballaggio in plastica. Costituiscono inoltre frazione estranea i rifiuti di imballaggio in plastica pericolosi o contaminati da rifiuti pericolosi di provenienza non domestica e i rifiuti di imballaggi in plastica non vuoti qualora presentino residui del contenuto in misura superiore al peso dello stesso imballaggio vuoto) oltre il quale COREPLA non riconosce alcun corrispettivo. L'allegato COREPLA esclude la possibilità di conferire le frazioni merceologiche similari (dette anche f.m.s.), ovvero rifiuti in plastica non da imballaggi, che sono quindi a tutti gli effetti

50. Quanto, infine, alle convenzioni locali attuative dell'Allegato Tecnico plastica, che regolano i rapporti fra COREPLA e i singoli convenzionati, si sottolinea che esse prevedono che il consorzio di filiera acquisisca *la proprietà* dei rifiuti in occasione dello scarico degli stessi da parte dei convenzionati presso la piattaforma di selezione indicata da COREPLA. In tal senso l'art. 5 della convenzione locale tipo - *Titolarietà degli imballaggi* - dispone: *“Le Parti convengono che, per oggettive esigenze di certezza in ordine alla proprietà degli imballaggi oggetto della presente Convenzione in funzione degli obblighi di avvio a recupero e riciclo, il Convenzionante [COREPLA] acquisisce la proprietà degli stessi in conformità a quanto specificato nell'Allegato Tecnico (allegato “A”) e/o nella Sezione II”* e l'art. 17.4 della stessa convenzione *“[...] il materiale si considera conferito dal Convenzionato a COREPLA ad avvenuto completamento dello scarico dell'automezzo nell'area a tal fine attrezzata presso il CSS”*⁸⁰.

51. In sostanza, l'Allegato tecnico ANCI-COREPLA prevede una clausola di esclusiva nei confronti del sistema di filiera tale per cui il gestore, qualora opti per il convenzionamento⁸¹, si impegna a consegnare *l'intero quantitativo* raccolto presso una o più piattaforme individuate da COREPLA, denominate Centri di Selezione (CSS). La scelta per il convenzionamento con COREPLA è passibile di recesso con un preavviso di 90 giorni a partire dal secondo anno di adesione, dunque il convenzionamento ha durata annuale soltanto il primo anno⁸².

considerate frazioni estranee. L'Allegato riporta anche le modalità operative attraverso cui viene verificata la qualità dei conferimenti.

⁸⁰ DOC1.03.

⁸¹ Si tenga presente che i gestori della raccolta, secondo un principio di sussidiarietà del meccanismo consortile, così come configurato fin dall'inizio negli accordi tra CONAI e ANCI (oggi recepito nell'art 5 dell'Accordo Quadro ANCI CONAI in proroga), non hanno l'obbligo di aderire ai consorzi di avvio a riciclo e recupero ma soltanto una facoltà. Essi, infatti, conservano la possibilità di scegliere se aderire o meno ai termini e alle condizioni pattuite da ANCI con (sino ad ora) l'unico sistema di filiera operante per l'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari. In alternativa, i gestori della raccolta hanno la possibilità di effettuare in proprio la gestione della RDU. In tale ipotesi il gestore si assume i costi di raccolta e di selezione a fronte dell'incasso del ricavato della vendita dei rifiuti ai riciclatori, rinunciando al corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata offerto dal consorzio. Tale opzione è quindi vantaggiosa, in termini economici, laddove sia sufficientemente elevato il prezzo di vendita dei rifiuti sui mercati di sbocco. Tale ricavato, infatti, deve più che compensare tutte le spese sostenute per la gestione del materiale così da rendere maggiormente conveniente ricorrere a questa alternativa anziché limitarsi a incassare il contributo per la raccolta differenziata garantito da COREPLA. Appare evidente, tuttavia, che l'opzione della gestione in proprio è nella disponibilità esclusivamente da quelle gestioni locali che abbiano le capacità tecniche e imprenditoriali per effettuare una simile attività economica. Nei fatti, per la plastica, ciò non si è ad oggi verificato in ragione degli elevati costi di gestione e dei ricavi delle vendite che risultano profittevoli esclusivamente per limitate tipologie di rifiuti della plastica, non rendendo sufficientemente redditizia la scelta della gestione in proprio sull'integralità della raccolta. Sino ad oggi, infatti, la pressoché totalità (95% circa in termini di popolazione al 2018) dei volumi di rifiuti della plastica raccolti in Italia con la RDU è conferita al COREPLA.

⁸² L'art. 6 della convenzione locale tipo tra COREPLA e i convenzionati (DOC1.3) prevede che: *“Il Convenzionato, a partire dal secondo anno di vigenza della presente Convenzione, ha facoltà di recedere*

52. In conclusione, l'insieme dei due accordi quadro menzionati disciplina in maniera uniforme sul territorio nazionale gli aspetti tecnici e il rapporto economico di esclusiva tra i consorzi di filiera (CONAI/COREPLA) e i gestori/Comuni che vi aderiscono (convenzionati)⁸³, che nel caso della RDU della plastica sono pressoché la totalità delle gestioni locali italiane (95% circa in termini di popolazione al 2018, con una percentuale in lieve crescita negli ultimi anni)⁸⁴. Benché, poi, l'Allegato Tecnico ANCI-COREPLA preveda la possibilità per COREPLA, all'art. 11⁸⁵, di concordare le modalità di condivisione della raccolta differenziata urbana dei rifiuti da imballaggi in plastica con altri sistemi autonomi che ottengano il riconoscimento durante il periodo di applicazione dell'accordo (e comunque faccia salvo l'obbligo per il consorzio di conformarsi alle previsioni dei decreti ministeriali di riconoscimento di tali nuovi sistemi), COREPLA non ha ritenuto di farne applicazione⁸⁶.

53. Oltre agli accordi con i convenzionati per l'acquisizione "a monte" della RDU, il COREPLA stipula "a valle" contratti con le principali piattaforme di selezione esistenti sul territorio nazionale (CSS) in base ai quali tali impianti non possono effettuare la selezione di rifiuti plastici da RDU per soggetti terzi. L'art. 3 (Consegna del Materiale – Ritiro dei Prodotti e dei Sottoprodotti) prevede al punto 3.6 che: "*Salvo espressa autorizzazione scritta da parte di*

dalla stessa mediante comunicazione scritta da inviarsi, via pec o raccomandata con ricevuta di ritorno e con un preavviso minimo di 90 giorni, al Convenzionante nonché, in caso di soggetto delegato, anche all'Autorità delegante".

⁸³ Come per tutte le convenzioni dell'Accordo Quadro è possibile disdire la convenzione entro il 30 settembre di ciascun anno, con validità dal 1° gennaio seguente, e rientrare nella convenzione con le medesime scadenze temporali.

⁸⁴ DOC1.02. Audizione dei rappresentanti di CONAI (presidente) presso la VIII commissione Ambiente della Camera dei Deputati nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui rapporti convenzionali tra il CONAI e l'ANCI alla luce della nuova normativa in materia di raccolta e gestione dei rifiuti da imballaggio (16 gennaio 2019). Cfr. anche Programma generale di prevenzione e di gestione CONAI del 2018 (http://www.conai.org/wp-content/uploads/2019/07/PGP_CONAI_2019_def.pdf).

⁸⁵ L'art. 11 dell'Allegato Tecnico ANCI COREPLA prevede che: "*Imballaggi di competenza di sistemi autonomi di gestione già riconosciuti o che dovessero essere riconosciuti nelle forme di legge nel corso del periodo di validità del presente Allegato Tecnico sono considerati frazione neutra, fatti salvi eventuali accordi fra i gestori dei sistemi autonomi e COREPLA e fatto salvo altresì quanto previsto dai decreti ministeriali di approvazione di detti sistemi autonomi*". I rifiuti da imballaggio non assoggettati a CAC, sono qualificati come *frazione neutra* (ossia materiale che non viene conteggiato nella determinazione dei corrispettivi di RD che COREPLA deve riconoscere ai convenzionati, sul presupposto che i corrispettivi relativi a tali volumi di rifiuti siano pagati da altri sistemi di gestione). Tale previsione, pertanto, disciplina espressamente sia la possibilità di un "accordo" tra COREPLA e le eventuali gestioni autonome per la coesistenza di più sistemi di gestione, sia, in generale, la necessità di conformarsi a quanto previsto dai decreti ministeriali di approvazione dei sistemi autonomi.

⁸⁶ Lo stesso Ministero a dicembre del 2018, come si vedrà meglio *infra*, aveva scritto a CORIPET: "*La corretta gestione dei rifiuti di propria competenza sull'intero territorio nazionale non può assolutamente prescindere, in ossequio alle disposizioni normative e alle prescrizioni indicate nel decreto di riconoscimento, dall'attivazione di un accordo con i diversi soggetti operativi nel comparto di riferimento (ANCI e COREPLA)*" (DOC1.41).

COREPLA, il CSS non potrà disporre, vendere o trasferire a terzi a qualsiasi titolo, il Materiale in ingresso, i Prodotti e i Sottoprodotti, che sono nell'esclusiva disponibilità di COREPLA". Inoltre, il punto 1.4 dell'Allegato Tecnico al contratto di selezione prevede che il CSS possa svolgere, per conto proprio o di terzi, attività di selezione di *"altre tipologie di rifiuti in plastica"* rispetto a quelli selezionati per COREPLA, stipulando accordi scritti soggetti a verifica e controllo da parte di COREPLA (con esclusione degli aspetti economici)⁸⁷.

54. Che il rapporto con le piattaforme di selezione sia di natura esclusiva, con riguardo alla RDU della plastica, risulta confermato dalla documentazione agli atti relativa a comunicazioni inviate da ASSOSELE e da singoli impianti di selezione a CORIPET⁸⁸. In tali comunicazioni, peraltro, i CSS invitano i consorzi a dirimere tra loro la questione della ripartizione della RDU della plastica a fronte degli accordi in vigore che riservano la proprietà dell'integralità della raccolta a COREPLA nel momento in cui viene consegnata presso i centri di selezione. Questi ultimi, quindi, con riguardo ai rifiuti plastici provenienti da tale raccolta, fino all'attuazione delle misure cautelari potevano prestare la propria attività di selezione esclusivamente per COREPLA. ASSOSELE ha, poi, espresso a CORIPET la disponibilità a negoziare un accordo con il consorzio nuovo entrante⁸⁹, fatta salva la

⁸⁷ DOC1.46. "1.4. Gestione di altri rifiuti per conto proprio e/o di terzi. *Il CSS potrà svolgere per conto proprio e/o di terzi operazioni di gestione di altre tipologie di rifiuti e di altre tipologie di rifiuti in plastica (ad. es. cernita ed avvio a recupero o a smaltimento di altri rifiuti in plastica o di rifiuti di imballaggi in plastica ritirati da superfici private). Qualora il CSS intenda svolgere per conto proprio e/o di terzi operazioni di gestione di altre tipologie di rifiuti in plastica dovrà: 1) stipulare contratti scritti sia con i conferenti che con i soggetti ai quali il CSS conferisce i rifiuti derivanti dalla loro gestione. Tali contratti dovranno prevedere il diritto di COREPLA di prenderne visione ed il diritto di COREPLA di essere messo a conoscenza delle informazioni e dei dati nel seguito indicati con esclusione degli aspetti economici di tali contratti: a) elaborazione semestrale dei flussi quantitativi, contenente un riepilogo degli ingressi ordinati per produttore/detentore, delle uscite ordinate per destino e per codice CER, codice attività di Recupero o Smaltimento e giacenze per ciascun conferente; b) i quantitativi di cui alla lettera a) che precede dovranno essere dichiarati, compilando apposito format All. 18, da caricare sul Portale Selezione nell'apposita sezione. [...] COREPLA, anche tramite terzi, potrà effettuare una o più volte all'anno verifiche di controllo [...]".*

⁸⁸ In tal senso si veda ad esempio il doc. ISP809, in cui un CSS rispondendo alla richiesta di contrattualizzazione da parte di CORIPET afferma *"la presente per comunicarvi di non potere aderire alla vostra richiesta perché la nostra attività è regolata attualmente da un contratto esclusivo sottoscritto con COREPLA, che ci consegna il materiale di sua proprietà per la selezione"*, ma anche ISP810; ISP812; ISP816 e ISP811 (=DOC9.3).

⁸⁹ DOC1.47 (=ISP817): *"Riscontriamo la Vostra del 23 gennaio 2019, con cui chiedete conferma di interesse per la stipula di accordo quadro per i volumi CORIPET, con ipotesi di sottoporlo a condizione in attesa di Vs. "accordi a monte relativi alla raccolta differenziata". Come associazione di categoria, confermiamo l'interesse a progetti che valorizzino la selezione ed il recupero con riconoscimento delle professionalità di cui i CSS sono portatori, e dunque anche all'accordo quadro in questione".* Sulla disponibilità dei selezionatori a ragionare di accordi anche con CORIPET si veda anche ISP811 (=DOC9.3) *"Resta ferma la confermata disponibilità della scrivente - in uno sperato quadro di normalità - a ragionare su accordi per quanto compatibili con l'esistente, che valorizzino il ruolo della categoria dei Selezionatori"*. Anche in audizione (ISP188) ASSOSELE ha ribadito la sua disponibilità ad un accordo con CORIPET che (al pari di

soluzione preliminare delle questioni inerenti i rapporti tra CORIPET e COREPLA⁹⁰.

55. Fino all'intervento cautelare dell'Autorità, infatti, i gestori/Comuni convenzionati effettuavano in esclusiva la raccolta differenziata urbana della plastica e la conferivano, secondo i termini degli accordi con CONAI/COREPLA, integralmente al consorzio di filiera (COREPLA) presso i diversi CSS dislocati sul territorio italiano. COREPLA remunerava i convenzionati con un corrispettivo, commisurato alla quantità, tipologia e qualità dei rifiuti ritirati e diveniva proprietario della totalità dei rifiuti presso i centri di selezione. Il consorzio di filiera, quindi, poteva gestire come propria la totalità della RDU della plastica oggetto di convenzionamento che rappresentava la pressoché totalità della plastica raccolta in Italia con la RDU⁹¹.

III.2 LE EVIDENZE ISTRUTTORIE SULLE CONDOTTE DI COREPLA

56. L'attività istruttoria è stata volta a verificare l'ipotesi di avvio del procedimento, vale a dire se COREPLA, soggetto in posizione dominante nell'offerta dei servizi di *compliance* all'EPR per gli imballaggi plastici, a valle del riconoscimento provvisorio a operare rilasciato a CORIPET da parte del MATTM abbia adottato una serie di condotte inequivocabilmente e intenzionalmente finalizzate a impedirne l'effettiva operatività, minando così i presupposti per un suo riconoscimento definitivo, allo scopo di preservare la propria posizione dominante sul mercato di cui trattasi.

57. La documentazione in atti ha confermato tale ipotesi. Le condotte di COREPLA rappresentano elementi attuativi di una più ampia strategia di contrasto al nuovo entrante portata avanti dall'intero sistema consortile di filiera CONAI-COREPLA. L'avversione del sistema di filiera nei confronti del progetto CORIPET era, peraltro, già emersa, come si vedrà meglio *infra*, durante il procedimento amministrativo svoltosi dinanzi al MATTM (l'istanza di CORIPET è di aprile del 2016) quando i due consorzi (CONAI e COREPLA) hanno a più riprese espresso la propria posizione contraria al riconoscimento ed è stata confermata dall'impugnazione del decreto di

quello con COREPLA) individui le condizioni di svolgimento del servizio da parte dei CSS, pur auspicando che le negoziazioni siano separate per ogni consorzio: *“onde evitare che le criticità del contratto tra ASSOSELE e COREPLA, frutto della forte disparità di potere negoziale delle Parti, siano automaticamente ribaltate anche nel contratto con CORIPET invece di cogliere l'occasione per migliorarne le pattuizioni”*.

⁹⁰ ISP811 (=DOC9.3): *“Vi invitiamo a risolvere le questioni pendenti direttamente con COREPLA e/o con le autorità competenti”*.

⁹¹ Come visto sopra essa corrisponde infatti al 95% circa della RDU della plastica raccolta in Italia in termini di abitanti nel 2018.

autorizzazione provvisoria di fronte al giudice amministrativo da parte di entrambi⁹².

58. Successivamente al riconoscimento, COREPLA, nella consapevolezza delle difficoltà per il sistema autonomo di giungere a un accordo con ANCI (dovute, come si vedrà, principalmente al vincolo di esclusiva che legava ANCI a COREPLA stesso) nonché dell'efficacia escludente della condotta ostruzionistica al fine di impedire a CORIPET di raggiungere, nei termini temporali statuiti dall'autorizzazione ministeriale, gli obiettivi in essa previsti, ha adottato un serie di comportamenti finalizzati specificamente a ostacolare la concreta operatività sul mercato del nuovo sistema.

59. In tal senso, come si vedrà nel seguito, COREPLA, in un contesto in cui la legge (TUA) e il decreto del MATTM avevano statuito l'ingresso sul mercato del nuovo operatore, non ha esitato ad adottare condotte quali: (i) la rivendicazione nei confronti di CORIPET e dei CSS delle clausole di esclusiva contenute nei propri contratti con i convenzionati e con i CSS stessi; (ii) l'operare gestendo i rifiuti da imballaggio di pertinenza dei consorziati CORIPET ancorché in grave perdita economica; (iii) il negare a CORIPET ogni forma di collaborazione nonché; (iv) la messa in atto ritorsioni nei confronti di quest'ultimo per aver indetto le aste sulla quota parte dei rifiuti già trattati dai CSS che, sulla base dell'applicazione dell'EPR, risultavano essere di competenza del sistema autonomo.

III.2.1 L'opposizione di COREPLA e del sistema consortile al riconoscimento e all'operatività di CORIPET

60. La forte contrarietà del sistema consortile di filiera al riconoscimento di CORIPET da parte del MATTM era emersa già nel corso del periodo biennale di durata dell'istruttoria ministeriale, nell'ambito del quale, benché formalmente al procedimento amministrativo di autorizzazione di CORIPET abbia partecipato il solo CONAI⁹³, risulta in atti un ampio coinvolgimento del COREPLA, che testimonia in primo luogo una tempestiva e dettagliata conoscenza da parte del consorzio di filiera delle caratteristiche del progetto del sistema autonomo, suo futuro concorrente⁹⁴.

⁹² I ricorsi, come si vedrà meglio anche in seguito, sono stati rigettati in primo grado dal Tar del Lazio con sentenza n. 10049/2019.

⁹³ Il Consorzio CONAI ha preso parte al procedimento giacché al tempo aveva la competenza di rendere al MATTM gli elementi di valutazione in relazione ai progetti dei sistemi autonomi di recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dall'art. 221, comma 3, lettera a) del d.lgs. 152/2006, competenza che successivamente è stata trasferita a ISPRA con la legge annuale per il mercato e la concorrenza (L. n. 124/2017).

⁹⁴ In tal senso, si ricorda come nel marzo 2018 il Ministero (Doc. 189) abbia rigettato un'istanza di partecipazione di COREPLA nel predetto procedimento autorizzatorio (ISP 336) in quanto ha ritenuto che

61. Si ricorda sul punto che CONAI ha presentato, fino alla conclusione del predetto procedimento⁹⁵, memorie e osservazioni ostative al progetto di CORIPET, contestando una serie di profili di cui dà conto il decreto ministeriale del 24 aprile 2018 e che coincidono esattamente con i profili oggetto di contestazione da parte di COREPLA anche in questa sede (v. *infra*)⁹⁶. Già in fase di autorizzazione amministrativa, quindi, il sistema di filiera nel suo complesso è intervenuto attivamente, sollevando numerose obiezioni di natura soggettiva e oggettiva con riferimento al progetto CORIPET⁹⁷ che il Ministero ha poi ritenuto superabili e, di fatto, superate all'atto del rilascio dell'autorizzazione provvisoria.

62. Detta autorizzazione è stata poi impugnata oltre che da CONAI, anche da COREPLA, il quale ha riproposto, in sede giudiziale, una serie di profili relativi alla presunta mancanza di requisiti soggettivi e oggettivi per la costituzione del sistema autonomo CORIPET. L'atteggiamento ostativo di COREPLA emerge nettamente dal testo della sentenza con cui il TAR del Lazio, in primo grado, ha respinto il ricorso del COREPLA⁹⁸.

COREPLA fosse già chiaramente al corrente di ogni aspetto del progetto CORIPET e le obiezioni da esso sollevate fossero già state prese in considerazione nel corso della procedura. Il Ministero (ISP28) risponde al COREPLA affermando *“di aver reso conoscibili le necessarie informazioni progettuali, sia nei confronti di CONAI che di codesto Consorzio, rientrando nell’ articolato sistema consortile dal primo coordinato, tanto che si evince dal tenore della nota ricevuta che risulta conosciuto ogni aspetto inerente al nuovo sistema autonomo proposto”*. Si tenga presente, al riguardo che la stessa relazione sul progetto CORIPET redatta dalla società di consulenza Arthur D. Little S.p.A. che CONAI ha ritenuto di trasmettere al Ministero il 14 luglio del 2016 riporta in premessa che *“La seguente relazione e le valutazioni in essa contenute si basano su dati ed analisi pubblicamente disponibili o forniti dai consorzi CONAI e COREPLA la cui accuratezza e veridicità non sono oggetto di verifica da parte di Arthur D. Little”* (cfr. DOC1.27). Nello stesso senso anche la sentenza di primo grado con cui il giudice amministrativo ha rigettato il ricorso di COREPLA avverso il decreto di riconoscimento di CORIPET *“nel corso del procedimento [di riconoscimento del progetto CORIPET] il coinvolgimento del sistema consortile CONAI-COREPLA è stato ampiamente assicurato anche attraverso la trasmissione ai consorzi ricorrenti del progetto e degli elementi integrativi inviati da CORIPET e l’adeguata considerazione delle osservazioni dagli stessi presentate”* (TAR del Lazio sentenza n. 10049/2019 del 26 luglio 2019).

⁹⁷ Nel corso della lunga procedura di riconoscimento di CORIPET sono state sollevate perplessità sulla stessa autonomia del costituendo sistema autonomo, poiché il progetto CORIPET prevedeva in quota parte il ricorso alla RDU e la contrattualizzazione dei rapporti con le piattaforme di selezione, destinatarie di tale raccolta, fino a tale momento utilizzate esclusivamente da COREPLA. Nello stesso decreto provvisorio di riconoscimento sono richiamate due memorie (rectius lettere) inviate rispettivamente da CONAI, il 9 marzo 2018 e da COREPLA, il 23 marzo 2018, l'una al MATTM, al MISE e all' ANCI e l'altra solo al MATTM e all' ISPRA, nella quale tali consorzi sollevano perplessità in merito al riconoscimento del sistema concorrente CORIPET. Il sistema consortile poneva particolare enfasi sulla mancanza di un accordo tra CORIPET ed ANCI e sugli impatti del nuovo sistema sull'accordo quadro ANCI/CONAI, nonché sui Comuni e sulle altre imprese aderenti al sistema.

⁹⁸ Nella sentenza di rigetto dei ricorsi di COREPLA e CONAI contro il decreto di autorizzazione si legge che: *“dalla documentazione in atti traspare l’ assenza di una reale collaborazione, ove non addirittura un contegno ostacolante [...] da parte dei Consorzi ricorrenti alla definizione delle problematiche rappresentate, le quali, come opportunamente caldeggiato dall’ amministrazione, potranno essere auspicabilmente definite secondo una logica di condivisione in sede di tavoli tecnici allargati, con la presenza anche dell’ ANCI, nella prospettiva di addivenire ad un accordo di comparto tra ANCI, COREPLA, CORIPET e gli altri sistemi di*

63. Infine, ancora nel settembre 2018⁹⁹, a riconoscimento ormai avvenuto, COREPLA ha chiesto e ottenuto un incontro con il Ministero dell’Ambiente al quale ha voluto ribadire, ancora una volta, senza soluzione di continuità con la posizione tenuta dal sistema di filiera durante tutto lo svolgimento del procedimento amministrativo e nonostante la sua intervenuta conclusione, gli elementi di contrarietà al progetto CORIPET¹⁰⁰. In conclusione, gli elementi a disposizione consentono di concludere che COREPLA fosse già da anni a conoscenza del progetto CORIPET e abbia utilizzato ogni sede istituzionale per contrastarlo.

III.2.2 *L’esclusiva nei contratti tra COREPLA ed ANCI e le difficoltà di un accordo tra ANCI e CORIPET*

64. L’art. 2 del decreto di riconoscimento provvisorio del MATTM ha previsto che CORIPET debba rispettare una serie di obblighi e prescrizioni, funzionali al raggiungimento dei suoi obiettivi di recupero/riciclo, fra i quali, per ciò che qui rileva: *“ la definizione e sottoscrizione di accordi con l’ANCI, i Comuni e gli altri operatori del settore (...) al fine di assicurare la copertura del servizio sull’intero territorio nazionale, entro sei mesi dalla notifica del presente provvedimento; tali accordi di settore dovranno garantire la corretta interazione tra gli attori, attraverso un’azione collaborativa finalizzata ad assicurare l’effettività del sistema proposto, nonché a contenere i costi del sistema di raccolta, onde evitare un aggravio diretto o indiretto degli oneri a carico dei cittadini”*¹⁰¹.

65. Ancora prima che il MATTM adottasse il predetto decreto, all’interno del sistema di filiera l’eventualità di un accordo di ANCI con un soggetto diverso da COREPLA veniva considerata incompatibile con gli obblighi assunti da

EPR autorizzati. Sono documentate in atti le iniziative in tal senso avviate da CORIPET, come pure emerge la disponibilità del medesimo a finanziare le attività di raccolta, selezione e ritiro dei volumi di propria competenza, transitoriamente, in base alle regole del sistema attuale, correlate agli accordi allo stato sussistenti tra COREPLA e i gestori delle infrastrutture di raccolta e selezione, i quali, peraltro, constano essere in scadenza, con la conseguenza che, in fase di ridefinizione, non potrà essere trascurata l’esistenza di più sistemi di EPR [...], essendo corretto discorrere secondo criteri di condivisione e collaborazione più che di compatibilità intesa come necessario e rigido adattamento ad un unico sistema esistente”. (Sentenza n. 10049/2019 del 26 luglio 2019, cit.) attualmente è pendente dinanzi al Consiglio di Stato il giudizio di appello.

⁹⁹ ISP241.

¹⁰⁰ ISP242.

¹⁰¹ Il decreto prevede anche b) *“la ripresa sul territorio nazionale degli imballaggi di competenza del Consorzio, ovunque gli stessi siano immessi al consumo, attraverso la strutturazione di un sistema di raccolta che investa tutti i contesti territoriali di propria competenza”* e c) *“l’aumento programmato di installazione di eco-compattatori, soprattutto nelle aree nelle quali la raccolta differenziata raggiunge livelli più bassi”* oltre al raggiungimento di altri 4 obiettivi di monitoraggio e di efficientamento del sistema di raccolta e riciclo del PET, non direttamente rilevanti in questa sede.

ANCI e dai convenzionati con CONAI/COREPLA nell'ambito degli accordi vigenti. A tale riguardo appaiono esplicitivi alcuni documenti acquisiti in ispezione antecedenti il riconoscimento ministeriale, costituiti, in primo luogo, da quanto COREPLA, a marzo 2018, ha scritto al Ministero nella domanda di partecipazione al procedimento amministrativo (poi rigettata)¹⁰²: *“Un eventuale accordo fra Anci e CORIPET che preveda la cessione a quest'ultimo di quota parte del materiale proveniente dalla raccolta differenziata sarebbe in evidente e insanabile contrasto con gli impegni assunti dalla medesima Anci nei confronti di CONAI in sede di stipula dell'Accordo Quadro e con quelli assunti dai Comuni e i loro delegati con COREPLA in sede di stipula delle convenzioni attuative.*

Semmai, il singolo Convenzionato può esercitare la facoltà di recesso ma, a quel punto, dovrebbe conferire tutto il materiale raccolto ad un soggetto terzo che si dovrebbe far carico in toto della relativa gestione (non CORIPET, che gestisce solo una determinata tipologia di prodotto, il materiale PET per liquidi alimentari).

Ora, anche volendo prescindere dai profili di illegittimità/criticità del progetto di sistema autonomo sopra dedotti e altresì dal fatto che un eventuale accordo Anci/CORIPET sarebbe in palese contrasto con il vigente Accordo Quadro Anci/Conai e con le convenzioni COREPLA. [...] Sotto altra angolatura, l'approvazione del progetto e un eventuale accordo tra Anci e il sistema CORIPET per il pagamento da parte di questo dei corrispettivi di raccolta sul PET ritirato a valle della selezione sarebbe, come visto, in aperto contrasto con il vigente Accordo Quadro Anci/Conai e con le convenzioni fra i Comuni e COREPLA, ma provocherebbe altresì non irrilevanti conseguenze sull'intero sistema della raccolta differenziata nonché oneri impropri ed ingiustificati per i Comuni, per le altre imprese e, quindi, in ultima istanza, per la collettività”. In maniera del tutto equivalente, poi, si vedano le annotazioni relative al progetto CORIPET rinvenute presso CONAI a Milano, in cui si legge: “un eventuale accordo fra Anci e Coripet che prevedesse la cessione a quest'ultimo di quota parte del materiale proveniente dalla raccolta differenziata sarebbe in evidente e insanabile contrasto con gli impegni assunti da Anci nei confronti di Conai in sede di stipula dell'Accordo Quadro e con quelli assunti dai Comuni e i loro delegati con Corepla in sede di stipula delle convenzioni attuative. Semmai il singolo Convenzionato potrebbe esercitare la facoltà di recesso e, a quel punto, dovrebbe conferire tutto il materiale raccolto ad un soggetto terzo che si dovrebbe far carico in

¹⁰² ISP336.

toto della relativa gestione”¹⁰³ e ancora: “L’Accordo Quadro non disciplina il conferimento parziale, riferito a singole tipologie di imballaggio di un determinato materiale. Il Comune che voglia quindi conferire a soggetti terzi i rifiuti di imballaggio di un materiale da raccolta differenziata non può sottoscrivere la Convenzione applicativa dell’Accordo Quadro e, ove l’avesse già sottoscritta, deve esercitare la facoltà di recesso a partire dal secondo anno di vigenza della Convenzione. Un eventuale accordo ANCI-CORIPET che trasferisse a quest’ultimo la proprietà di quota parte dei contenitori in PET per liquidi alimentari presenti nella RD è incompatibile con il vigente Accordo Quadro ANCI-CONAI e con le relative Convenzioni applicative e espone a responsabilità contrattuale sia l’ANCI che i Comuni e i soggetti da questi delegati”¹⁰⁴.

66. Detta documentazione, consistente nel testo sottoposto da COREPLA all’attenzione del Ministero, nonché in appunti nei quali vengono ripercorsi tutti i possibili argomenti da utilizzare per contrastare l’autorizzazione e l’operatività di CORIPET, testimonia come il sistema consortile, contraente irrinunciabile di ogni convenzionato, avesse piena consapevolezza della natura potenzialmente ostativa al raggiungimento di un accordo tra CORIPET e ANCI delle clausole di esclusiva (cd. “*tutto o niente*”) contenute negli accordi esistenti (ANCI/CONAI; Allegato Tecnico Plastica e Accordi di convenzionamento). L’accordo da parte di ANCI con soggetti diversi da COREPLA per la cessione a questi ultimi di parte della RDU della plastica avrebbe infatti comportato, sulla base delle previsioni esaminate sopra, una condizione penalizzante per il singolo convenzionato, consistente in un obbligo di recesso dal contratto col consorzio di filiera *tout court*, con la conseguente necessità di farsi carico direttamente della gestione di tutta la restante parte della RDU della plastica, senza poter ricorrere al consorzio di filiera *pro quota*.

67. Dalla documentazione agli atti emerge del resto che ANCI stessa, con la quale CORIPET - per ottemperare al dettato prescrittivo del provvedimento ministeriale - doveva necessariamente negoziare un accordo che gli consentisse di entrare in possesso delle quantità di rifiuti raccolti dai gestori/Comuni tramite la RDU della plastica, riconducibili ai propri associati (contrattualizzati, in precedenza, con COREPLA)¹⁰⁵, fronteggiava con una

¹⁰³ ISP513.

¹⁰⁴ ISP508.

¹⁰⁵ Come emerge dal modello di funzionamento del nuovo consorzio, infatti, la quota di raccolta dei rifiuti da imballaggi in PET tramite gli eco-compattatori è previsto che, a regime (dopo cinque anni di effettiva attività), sia pari - al più - a circa il 30% degli imballaggi complessivamente di spettanza di CORIPET. Pertanto, per

qualche difficoltà la novità della negoziazione con il consorzio autonomo. Già prima del riconoscimento, infatti, l'associazione aveva chiesto al Ministero di avere delucidazioni al riguardo. Nella lettera del 28 febbraio 2018 inviata al Ministero ANCI scrive: *“ci è stata trasmessa da Coripet, al fine di un incontro, una Sua lettera del 15 gennaio u.s. (che per comodità Le allego), in cui si condiziona il completamento del processo istruttorio, finalizzato al riconoscimento da parte di codesto Ministero del sistema autonomo di raccolta di Coripet, ad un'intesa operativa con l'ANCI. Al fine di comprendere i termini giuridici entro i quali ANCI avrebbe competenze endoprocedimentali in materia e, soprattutto, i contenuti di un'eventuale intesa operativa propedeutica alla conclusione del procedimento in oggetto, sono a chiederLe maggiori e puntuali indicazioni in merito. Rimanendo a disposizione anche per un eventuale incontro che chiarisca i termini di cui sopra, si rimane in attesa di un riscontro alla presente”*¹⁰⁶.

68. A valle del riconoscimento ministeriale, i tentativi instaurati da CORIPET di negoziare con ANCI hanno, quindi, inevitabilmente risentito di tali circostanze, così da eccedere il termine di sei mesi originariamente previsto nel decreto per la stipula dell'accordo, termine poi considerato dallo stesso MATTM non vincolante¹⁰⁷. Fra il mese di maggio e l'autunno del 2018, gli incontri tra ANCI e CORIPET sono stati spesso rinviati e quando si sono tenuti (il 12 giugno 2018¹⁰⁸; il 9 luglio 2018¹⁰⁹, il 1° agosto 2018¹¹⁰, l'11 settembre 2018¹¹¹ e il 30 gennaio 2019¹¹²) si sono rivelati comunque inconcludenti¹¹³.

ottenere i volumi di propria competenza il consorzio autonomo deve necessariamente ricorrere anche alla RDU dei convenzionati e, dunque, stipulare un accordo con essi (e/o preliminarmente con ANCI).

¹⁰⁶ ISP573.

¹⁰⁷ Il termine di sei mesi previsto dal decreto di riconoscimento per la sottoscrizione dell'accordo tra ANCI e CORIPET riveste valenza ordinatoria, come chiarito in apposita nota trasmessa dal MATTM ad ANCI (n. prot. 116658/11/10/2018, ISP575), cfr. anche DOC1.41.

¹⁰⁸ DOC1.18.

¹⁰⁹ DOC1.18.

¹¹⁰ DOC1.08.

¹¹¹ DOC1.08.

¹¹² DOC1.

¹¹³ Dopo il decreto di riconoscimento: il 12 giugno e il 9 luglio 2018 hanno avuto luogo due incontri in cui ANCI, tra le altre cose, ha chiesto lo slittamento del termine di sei mesi fissato dal decreto di riconoscimento per allineare le scadenze delle contrattazioni con CORIPET e con COREPLA. Il 26 luglio 2018 l'Autorità ha anche deliberato l'invio di una segnalazione ex art. 22 ad ANCI non ritenendo condivisibile la posizione dilatoria dell'Associazione. Nel frattempo (mesi di agosto e settembre 2018) hanno avuto luogo lavori congiunti di CORIPET con i tecnici di ANCI per predisporre una bozza di accordo che è stata finalizzata l'8 settembre 2018 ma dalla quale ANCI ha poi preso le distanze. Un ulteriore incontro avrebbe dovuto aver luogo il 1° ottobre 2018, ma lo stesso, inizialmente spostato da ANCI al 2 ottobre, è stato successivamente rimandato dalla stessa Associazione a data da destinarsi. L'11 ottobre 2018 CORIPET ha inviato a ANCI il riepilogo dei documenti discussi fino a quel momento e la proposta finale di accordo, redatta sulla base del negoziato con i tecnici ANCI senza ottenere riscontro. Il 27 novembre 2018 CORIPET ha chiesto al Ministero, nelle more dell'accordo con ANCI (che non risponde ai solleciti del Consorzio nonostante l'invito anche del MATTM al dialogo), di poter ritirare i volumi di propria spettanza da inizio gennaio 2019. Il

Lo stesso vale per l'incontro tra ANCI, CORIPET, COREPLA e MATTM del 22 ottobre 2018¹¹⁴.

69. Nel corso nell'audizione dell'11 luglio 2019 ANCI ha fornito spiegazioni in merito al proprio atteggiamento dilatorio¹¹⁵, rappresentando di non aver potuto stipulare un'intesa con CORIPET a causa delle richiamate clausole di esclusiva degli accordi (di ANCI e dei convenzionati) con CONAI e con COREPLA. ANCI ha infatti ritenuto che non fosse possibile stipulare accordi operativi con CORIPET volti ad individuare una diversa destinazione a una parte di tale RDU, in assenza di una rinuncia da parte di COREPLA alla gestione integrale della raccolta della plastica. La relativa clausola di esclusiva dell'accordo quadro ANCI-CONAI, come sottolineato da ANCI, è redatta in termini di *"tutto o niente"* per cui i convenzionati non possono sottrarre una parte della raccolta perché altrimenti perdono la possibilità di consegnare a COREPLA tutta la parte restante e, posto che CORIPET si occupa soltanto dei rifiuti in CPL PET alimentare, i convenzionati non saprebbero come gestire la parte residua della RDU della plastica. ANCI ha dunque dichiarato di aver interrotto la negoziazione con CORIPET in quanto la stessa sarebbe stata inutile fintantoché COREPLA non avesse rinunciato all'esclusiva in suo favore. I convenzionati, infatti, non sarebbero stati in condizione di aderire all'eventuale accordo raggiunto dall'associazione con il consorzio autonomo e non avrebbero potuto stipulare i relativi accordi attuativi¹¹⁶.

III.2.3 *La strategia di COREPLA nei confronti di CORIPET e la sua attuazione*

70. Come illustrato, a valle dell'avvenuta autorizzazione di CORIPET, i rapporti di quest'ultima con ANCI sono quindi rimasti a lungo in una fase di stallo, per ciò che qui rileva, a causa della presenza delle clausole di esclusiva nei contratti tra ANCI e CONAI/COREPLA e della indisponibilità di COREPLA a rinunciarvi, pur nel nuovo contesto venutosi a delineare.

71. COREPLA, infatti, dopo l'adozione del decreto di riconoscimento ha continuato a gestire la totalità della RDU in plastica e non ha adottato nei

Ministero ha risposto (DOC1.41) che tale iniziativa del tutto comprensibile non può prescindere dall'*"attivazione di un accordo con i diversi soggetti operativi nel comparto di riferimento (ANCI e COREPLA)"*.

¹¹⁴ ISP281, ISP54, ISP19 e ISP25.

¹¹⁵ Ciò è avvenuto in occasione dell'ampliamento istruttorio deliberato dall'Autorità su richiesta di COREPLA nell'ambito del sub procedimento cautelare. DOC73.

¹¹⁶ In tal senso, l'associazione, nel periodo di pendenza del termine semestrale assegnato dal decreto di riconoscimento provvisorio di CORIPET per la stipula dell'accordo con ANCI, ha anche indicato in varie occasioni al Ministro dell'Ambiente la necessità di una stipula contestuale degli accordi con i due consorzi che garantisse la compatibilità e coerenza delle rispettive pattuizioni (DOC1.44; DOC7.1.).

confronti di CORIPET e ANCI nessuna condotta che, nel prendere atto dell'autorizzazione concessa a CORIPET, consentisse allo stesso di iniziare a operare concretamente. Non soltanto, quindi, COREPLA non ha ritenuto di adattare al nuovo quadro giuridico venutosi a creare le clausole dei suoi accordi con ANCI ma ha anzi utilizzato strumentalmente quelle che prevedevano un'esclusiva pretendendo il loro *enforcement*, adottando come pretesto la mancanza di un accordo tra CORIPET e ANCI e tra CORIPET e i convenzionati, il quale era tuttavia ostacolato proprio dalle condotte di COREPLA.

72. Il Consorzio di filiera, fin da subito dopo il riconoscimento di CORIPET, ha motivato il proprio mancato adeguamento ad una nuova struttura di mercato che contemplasse l'esistenza di un altro operatore sostenendo che CORIPET avrebbe dovuto *preventivamente* ottemperare a tutte le previsioni del decreto di riconoscimento. Al riguardo, si veda quanto riportato nel verbale dell'incontro del 28 giugno 2018¹¹⁷ tenutosi tra CONAI, COREPLA e CORIPET, in cui il Presidente di COREPLA, dopo gli estensivi interventi del Presidente di CONAI e del legale esterno di quest'ultimo, ha affermato di concordare con quanto sostenuto dagli stessi sulla mancanza dei presupposti per la continuazione della discussione a livello tecnico (che *“comunque potrà essere ripresa nel momento in cui CORIPET avrà raggiunto l'Accordo con ANCI”*) *“evidenziando che un confronto tecnico appare prematuro e ricordando la ormai prossima scadenza sia dell'Accordo Quadro ANCI/CONAI e del relativo Allegato Plastica, sia dei contratti tra COREPLA e le piattaforme di selezione. Conferma in ogni caso la piena disponibilità di COREPLA alla verifica della possibilità di giungere con CORIPET a un accordo per entrambi soddisfacente e poi alla partecipazione a tavoli tecnici dedicati una volta portati alla necessaria, maggiore definizione, anzitutto nel confronto con Anci, i principali tasselli del progetto CORIPET”*. In tale sede, peraltro, il presidente di CONAI, con cui il rappresentante di COREPLA ha dichiarato di concordare, aveva anche affermato che *“confrontarsi su intese che potrebbero essere in contraddizione con gli accordi che CORIPET andrà a concludere con l'ANCI e gli altri operatori o, addirittura, del tutto prive di fondamento se detti accordi non venissero nemmeno raggiunti è a suo giudizio svantaggioso in termini di economia di tempo e di correttezza sostanziale della discussione. Ritiene pertanto che per avviare ogni utile confronto sia imprescindibile basarsi sui termini definitivi dell'Accordo che CORIPET deve raggiungere con ANCI entro il prossimo ottobre”*.

¹¹⁷ DOC1.35 (=ISP697).

73. COREPLA, quindi, fin dall'adozione del decreto di riconoscimento, nelle riunioni successive¹¹⁸, ha sempre sostenuto che CORIPET dovesse, come primo passo, (i) stipulare un accordo quadro con ANCI per definire le condizioni e le modalità di gestione delle quantità di rifiuti riconducibili ai propri consorziati, nonché (ii) stipulare gli accordi attuativi (convenzionamento), con i gestori/Comuni che intendessero aderire ai termini pattuiti, dando così modo agli stessi di esprimere la propria volontà in merito all'adesione o meno all'accordo quadro. Contestualmente, ha affermato la presunta illegittimità di un accordo tra ANCI e CORIPET e, a più riprese, ha sottolineato a CORIPET¹¹⁹ e a ASSOSELE/CSS¹²⁰ l'effetto vincolante, fino alla stipula degli accordi sub (i) e (ii), delle preesistenti pattuizioni che gli riservavano tutta la raccolta della plastica da RDU oggetto di accordi di convenzionamento (95% del totale sul territorio italiano), senza prendere in alcuna considerazione la necessità di una revisione dell'ampiezza di tale previa negoziazione, a valle ed in conseguenza del riconoscimento ministeriale ad operare ottenuto dal nuovo consorzio e nella consapevolezza (e con l'intenzione) che tale modo di agire fosse di ostacolo al raggiungimento degli accordi sub (i) e (ii).

74. Parimenti, anche con riferimento all'interpretazione della previsione dell'art. 3 dell'Allegato Tecnico plastica¹²¹, relativo ai conferimenti dei convenzionati a COREPLA¹²², la posizione del sistema di filiera è sempre stata che il materiale plastico da RDU diventi di proprietà di COREPLA con lo svuotamento dei camion in ingresso ai CSS¹²³; questi ultimi non avrebbero potuto quindi selezionare rifiuti da RDU della plastica per soggetti diversi da COREPLA che ne rimaneva unico proprietario e quindi unico interlocutore degli impianti di selezione. Si veda in tal senso un documento acquisito presso CONAI a Milano¹²⁴ in cui, con riferimento ai termini giuridici degli accordi

¹¹⁸ DOC1.35 (=ISP697), incontro CONAI COREPLA CORIPET del 28 giugno 2018, su cui vedi *infra*.

¹¹⁹ DOC4.1.

¹²⁰ DOC9.4; ISP811; ISP807.

¹²¹ *“Il Convenzionato si impegna all'organizzazione della raccolta, alla sua gestione e al conferimento di tutte le tipologie di rifiuti di imballaggio in plastica raccolti di competenza di COREPLA alla piattaforma definita con COREPLA stesso. Il Convenzionato ha peraltro facoltà di non conferire a COREPLA i rifiuti di imballaggi in plastica provenienti da circuiti di raccolta non domestica [...]”*.

¹²² Insieme alle previsioni della convenzione locale tipo (DOC1.03) art. 5 *Titolarità degli imballaggi* *“Le Parti convengono che, per oggettive esigenze di certezza in ordine alla proprietà degli imballaggi oggetto della presente Convenzione in funzione degli obblighi di avvio a recupero e riciclo, il Convenzionante acquisisce la proprietà degli stessi in conformità a quanto specificato nell'Allegato Tecnico (allegato “A”) e/o nella Sezione II”* e art. 17.4 della stessa convenzione *“Salvo il caso di materiale pressato con ritiro a cura di COREPLA, il materiale si considera conferito dal Convenzionato a COREPLA ad avvenuto completamento dello scarico dell'automezzo nell'area a tal fine attrezzata presso il CSS”*.

¹²³ ISP503 *“il materiale raccolto diventa di proprietà di Corepla nel momento in cui viene conferito a un CSS. Se ne facciano una ragione”*.

¹²⁴ ISP511.

contrattuali tra COREPLA e i CSS, si legge: *“il CSS ha l’obbligo di conferire a COREPLA tutto il materiale plastico da RD che riceve e seleziona. [...] I CSS possono trattare materiale non di COREPLA, ma non proveniente da RD”*.

75. In questa situazione CORIPET ha deciso, a decorrere da gennaio 2019, di adottare una serie di iniziative per dar corso comunque alla propria attività, anche tenendo conto che stavano decorrendo i termini assegnati dal decreto per ottenere l’autorizzazione definitiva. Dal 1° gennaio 2019, i consorziati CORIPET hanno quindi cessato di versare il CAC a CONAI ed hanno iniziato a corrispondere il contributo di riciclo (CRC) a CORIPET affinché provvedesse al recupero degli imballaggi da essi immessi al consumo.

76. I commenti all’interno del sistema di filiera in merito alla sospensione del pagamento del CAC da parte dei consorziati CORIPET reperibili nella documentazione ispettiva sono del tutto coerenti con una ferma volontà di COREPLA di continuare comunque a gestire l’intera raccolta differenziata urbana della plastica, sulla base della preesistente contrattualistica, pur di non fare entrare CORIPET in attività. Infatti, benché la cessazione del pagamento del CAC a CONAI da parte dei consorziati CORIPET fosse un’iniziativa legittima, espressamente prevista dal TUA, COREPLA l’ha definita *“una dichiarazione di guerra”*¹²⁵. Al riguardo, si legga la corrispondenza intercorsa tra COREPLA e CONAI sul punto, dopo l’invio di una proposta di accordo (cd. “ponte”, cfr. *infra*) da parte di CORIPET a dicembre 2018 contestuale alla imminente sospensione del pagamento del CAC da parte dei suoi consorziati *“richiedendo la convocazione di un tavolo tecnico per la definizione della quota parte dei costi che, dal 2019, dovrà essere riversata su CORIPET e finanziata con il CRC”*¹²⁶. Il Direttore Affari Legali e Generali di COREPLA, commentando sul contenuto della lettera ricevuta, scrive al Presidente e al Direttore Generale del consorzio: *“Penso che la pretesa di cavarsela pagandoci il disturbo sia chiaramente irricevibile. Peraltro il danno economico è peggiore se non pagano il CAC senza fare altro”*. La comunicazione viene inoltrata dal Presidente di COREPLA al Presidente di CONAI il quale commenta: *“[...]io non concederei alcun tavolo tecnico. Stanti le attuali convenzioni il materiale raccolto diventa di proprietà di Corepla nel momento in cui viene conferito a un CSS. Se ne facciano una ragione”*. A tale affermazione il Presidente di COREPLA replica: *“Concordo con te. Dobbiamo trovare una forma corretta x rinviarlo a dopo l’accordo ANCI. Il non pagamento del CAC è una dichiarazione di guerra”*¹²⁷.

¹²⁵ ISP503.

¹²⁶ DOC1.26.

¹²⁷ ISP503.

77. In audizione dinanzi agli Uffici, COREPLA ha dichiarato che: *“interpretando in buona fede il quadro regolatorio e normativo vigente, ha ritenuto di adottare, senza alcun intento escludente, la condotta più corretta e conforme ai principi di responsabilità condivisa. In assenza, cioè, di un accordo tra CORIPET e ANCI sulla quota di rifiuti riconducibili ai propri associati e in presenza di accordi, previamente stipulati, che davano a COREPLA l’obbligo di ritiro della totalità della RDU su richiesta dei convenzionati, COREPLA non ha ritenuto né di cessare il ritiro dell’integralità della RDU né di cessare di pagare ai convenzionati il corrispettivo per la raccolta. Nonostante l’assenza per COREPLA della copertura economica dovuta al mancato CAC da parte degli associati CORIPET era prevalente l’esigenza di ottemperare agli obblighi contrattuali in essere con i convenzionati garantendo la continuità del servizio. Tale esigenza risultava tanto più cogente considerando che COREPLA continuava a percepire il CAC sul 75% dell’impresso al consumo del PET a fronte di tassi di raccolta e riciclo significativamente inferiori. Alla luce di ciò COREPLA ha ritenuto di essere obbligato a continuare a pagare la totalità della RDU”*

128

78. Dalla documentazione agli atti emerge in realtà come COREPLA fosse del tutto consapevole dell’effetto definitivamente escludente di una strategia anche semplicemente dilatoria dell’accesso al mercato di CORIPET. Come detto, infatti, il decreto attribuiva due anni di tempo a CORIPET per dimostrare il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero in condizioni di piena operatività. Il trascorrere del tempo in situazione di inoperatività, quindi, aveva per CORIPET l’effetto di allontanare la probabilità di ottenere il riconoscimento definitivo non riuscendo a raggiungere gli obiettivi richiesti nel tempo assegnato.

79. Al riguardo, COREPLA già a marzo 2019 aveva valutato come improbabile il raggiungimento degli obiettivi fissati dal decreto e, dunque, l’ottenimento del riconoscimento definitivo da parte di CORIPET. A fronte della preoccupazione del presidente di CONAI, durante un CDA di COREPLA, a proposito delle conseguenze economiche per COREPLA della gestione di volumi di rifiuti per i quali il consorzio non ha incassato il CAC¹²⁹, il presidente di COREPLA replica: *“è corretto però l’approvazione di Coripet è avvenuta il 24 aprile 2018, tra poco siamo al primo anno e non c’è stata una*

¹²⁸ DOC189.

¹²⁹ ISP259 *“questi soldi nel caso in cui venisse fatto, cosa che nessuno auspica, il riconoscimento definitivo, cosa che nessuno si augura, perché se poi diventa un sistema veramente funzionante e tutto quanto è legale per l’amor di Dio, però se fosse riconosciuto in via definitiva questi soldi qui non li vedi più [..]”*

*bottiglia in più che in questo primo anno sia stata riciclata da Coripet. Loro hanno degli obiettivi anche numerici da raggiungere in due anni per cui se il primo anno non hanno raccolto niente nel secondo anno devono andare al doppio della velocità. A questo punto qualcuno mi deve dire in base a cosa si possa passare un riconoscimento definitivo”¹³⁰. Il mancato riconoscimento, infatti, avrebbe legittimato COREPLA a richiedere il CAC ai consorziati CORIPET con effetti *ex tunc*.*

80. Le specifiche condotte adottate da COREPLA nei confronti di CORIPET sono di seguito descritte nel dettaglio così come emergono dalle evidenze istruttorie.

III.2.4 *La posizione di COREPLA successiva al riconoscimento provvisorio di CORIPET*

81. COREPLA, dopo il riconoscimento provvisorio di CORIPET, non ha adottato alcuna condotta funzionale a garantire la contemporanea operatività dei due consorzi così come previsto dal decreto di riconoscimento del MATTM. Il consorzio di filiera, cioè, non ha modificato in alcun modo i rapporti contrattuali esistenti né con ANCI, né con i convenzionati laddove gli stessi, come visto sopra, prevedevano clausole di esclusiva incompatibili con la condivisione dei materiali raccolti tra più consorzi.

Non soltanto COREPLA non ha modificato le clausole contrattuali dell’Allegato Plastica ANCI/COREPLA e dei contratti con i convenzionati allora in vigore, ma nella prima riunione con CORIPET e CONAI ha anche sottolineato che nulla sarebbe cambiato fino alla stipula dell’accordo di CORIPET con ANCI e con i convenzionati¹³¹.

¹³⁰ ISP259.

¹³¹ Nel verbale dell’incontro del 28 giugno 2018 (DOC1.35 =ISP697) tra CONAI, COREPLA e CORIPET il Presidente di COREPLA, dopo gli estensivi interventi del Presidente di CONAI e del legale esterno di quest’ultimo ha affermato di concordare con quanto sostenuto dagli stessi sulla mancanza dei presupposti per la continuazione della discussione a livello tecnico (che “*comunque potrà essere ripresa nel momento in cui CORIPET avrà raggiunto l’Accordo con ANCI*”) “*evidenziando che un confronto tecnico appare prematuro e ricordando la ormai prossima scadenza sia dell’Accordo Quadro ANCI/CONAI e del relativo Allegato Plastica, sia dei contratti tra COREPLA e le piattaforme di selezione. Conferma in ogni caso la piena disponibilità di COREPLA alla verifica della possibilità di giungere con CORIPET a un accordo per entrambi soddisfacente e poi alla partecipazione a tavoli tecnici dedicati una volta portati alla necessaria, maggiore definizione, anzitutto nel confronto con AnCI, i principali tasselli del progetto CORIPET*” (enfasi aggiunta). In tale sede, peraltro, il presidente di CONAI, con cui il rappresentante di COREPLA ha dichiarato di concordare, aveva anche affermato che “*confrontarsi su intese che potrebbero essere in contraddizione con gli accordi che CORIPET andrà a concludere con l’ANCI e gli altri operatori o, addirittura, del tutto prive di fondamento se detti accordi non venissero nemmeno raggiunti è a suo giudizio svantaggioso in termini di economia di tempo e di correttezza sostanziale della discussione. Ritiene pertanto che per avviare ogni utile confronto sia imprescindibile basarsi sui termini definitivi dell’Accordo che CORIPET deve raggiungere con ANCI entro il prossimo ottobre*”.

82. Nello stesso incontro del 28 giugno 2018 tra CONAI, COREPLA e CORIPET, inoltre, il Presidente di COREPLA aveva manifestato chiaramente una preclusione del consorzio alla condivisione dei rifiuti della plastica da RDU con CORIPET a valle del processo di selezione. In tale occasione, a fronte dell'affermazione di un consigliere di CORIPET che proponeva di disgiungere il percorso che CORIPET deve fare con ANCI dalle problematiche che riguardano CONAI e COREPLA e che includono il rapporto con i CSS relativamente ai volumi che CORIPET deve essere messo in grado di ritirare e gestire, il presidente di CONAI, con cui il Presidente di COREPLA afferma di concordare, aveva sostenuto che *“la struttura contrattuale esistente lascia difficilmente immaginare che si possa attualmente configurare un intervento di Coripet a valle della selezione dei rifiuti di imballaggi in plastica. Le convenzioni concluse tra COREPLA e le piattaforme di selezione prevedono infatti espressamente che le quantità conferite dai Comuni/gestori del servizio di raccolta differenziata diventino di proprietà di detto Consorzio, per cui i flussi in uscita da detti impianti sono allo stato di COREPLA”*¹³².

Tale posizione del resto è conforme a quanto COREPLA aveva scritto al Ministero già a marzo 2018 durante le fasi finali del procedimento amministrativo di approvazione del progetto, secondo cui un accordo tra ANCI e CORIPET sarebbe stato addirittura illegittimo¹³³.

III.2.5 *La gestione in perdita della totalità della RDU*

83. La posizione di COREPLA non ha subito modifiche, peraltro, neppure a seguito della decisione di sospensione del CAC da parte dei consorziati CORIPET a partire da gennaio 2019. Tale decisione, infatti, è stata duramente contestata da COREPLA sia a CORIPET¹³⁴ direttamente, sia sollevando la questione al Ministero tramite CONAI (soggetto al quale viene corrisposto il

¹³² Cfr. DOC1.35 (=ISP697).

¹³³ ISP336 *“Un eventuale accordo fra Anci e CORIPET che preveda la cessione a quest'ultimo di quota parte del materiale proveniente dalla raccolta differenziata sarebbe in evidente e insanabile contrasto con gli impegni assunti dalla medesima Anci nei confronti di CONAI in sede di stipula dell'Accordo Quadro e con quelli assunti dai Comuni e i loro delegati con COREPLA in sede di stipula delle convenzioni attuative. Semmai, il singolo Convenzionato può esercitare la facoltà di recesso ma, a quel punto, dovrebbe conferire tutto il materiale raccolto ad un soggetto terzo che si dovrebbe far carico in toto della relativa gestione (non CORIPET, che gestisce solo una determinata tipologia di prodotto, il materiale PET per liquidi alimentari). Ora, anche volendo prescindere dai profili di illegittimità/criticità del progetto di sistema autonomo sopra dedotti e altresì dal fatto che un eventuale accordo Anci/CORIPET sarebbe in palese contrasto con il vigente Accordo Quadro Anci/Conai e con le convenzioni COREPLA”*.

¹³⁴ DOC1.25; DOC5.3.

contributo dei produttori associati al sistema di filiera)¹³⁵. Inoltre, una serie di lettere/comunicazioni è stata inviata da CONAI¹³⁶ ai consorziati CORIPET per metterli al corrente del fatto che il regime di mera sospensione del versamento del CAC li avrebbe esposti alla richiesta retroattiva del pagamento da parte del sistema di filiera in caso di mancato riconoscimento definitivo del sistema autonomo.

84. La gestione COREPLA dell'integralità della raccolta è proseguita nonostante tale gestione fosse economicamente in grave perdita, giacché, con riferimento ai volumi immessi al consumo dai consorziati CORIPET, non percepiva più il CAC. La documentazione ispettiva¹³⁷ ha infatti consentito di appurare che la gestione industriale dei rifiuti generati dagli imballaggi in plastica è economicamente in perdita in quanto i costi (corrispettivo per la raccolta differenziata e selezione/trattamento) sono superiori ai ricavi che si ottengono dalla vendita dei rifiuti selezionati; si tratta cioè di un'attività caratterizzata da cd. "*deficit di catena*". Il contributo ambientale versato dai produttori, quindi, consente ai consorzi di riportare, almeno parzialmente, in positivo i valori altrimenti negativi di tale bilancio.

85. Il *deficit di catena* per la gestione dei rifiuti in PET, tuttavia, è minore di quello di altri rifiuti della plastica e il contributo (CAC) pagato a CONAI da tutti i produttori di imballaggi in plastica è calcolato in maniera tale da sostenere il deficit di catena nella gestione complessiva di tutte le tipologie di rifiuto da imballaggio in plastica. Questo valeva, a maggior ragione, fino alla fine del 2017 quando il CAC era unico per tutti i produttori di imballaggi in plastica ma vale anche oggi che il CONAI ha introdotto una differenziazione per fasce. Come osservato da COREPLA nella memoria cautelare del 5 giugno 2019, infatti: "*[..] i contributi ambientali oggi dovuti dai produttori di imballaggi, sia pur differenziati in tre fasce in funzione della selezionabilità/riciclabilità e del circuito di destinazione, tengono conto, in applicazione del principio della responsabilità condivisa, anche di quota parte dei costi di gestione complessiva del sistema. Pertanto, il contributo sugli imballaggi con minor deficit di catena (come il PET) sostengono in parte la gestione di quelli con maggior deficit di catena*"¹³⁸.

¹³⁵ ISP489; DOC23.1; DOC23.2.

¹³⁶ Cfr. DOC3.1.

¹³⁷ ISP368; ISP296; ISP299. Tale circostanza è confermata da COREPLA nella memoria finale (DOC307).

¹³⁸ DOC52. Con riguardo alle conseguenze di tale scelta si veda le conclusioni dell'articolo dal titolo "*La responsabilità estesa del produttore (EPR): una riforma per favorire prevenzione e riciclo*" in Laboratorio REF. Ricerche n. 137/2019 in cui si legge: "*Sebbene l'esperienza dei consorzi obbligatori di filiera abbia certamente contribuito negli ultimi 20 anni all'aumento costante della percentuale di rifiuti di imballaggio intercettata attraverso la raccolta differenziata e allo sviluppo di un sistema industriale di trattamento e riciclo, non vi è evidenza di un impatto significativo sulla riduzione della produzione di rifiuti, sul*

86. La documentazione in atti ha consentito di accertare che COREPLA ha sviluppato numerose simulazioni, in vari momenti, per valutare i diversi scenari dell'impatto dell'attività di CORIPET e della sottrazione alla gestione consortile delle quantità di imballaggi in PET immesse al consumo dagli associati del nuovo sistema autonomo¹³⁹. Da tali documenti emerge che la perdita, in termini di mancato incasso del CAC riconducibile agli associati CORIPET, era quantificata in circa 26/30 milioni di euro¹⁴⁰ al 2019. Tale riduzione di introiti rendeva estremamente problematica la gestione di COREPLA a fronte della scelta di continuare a gestire il 100% della RDU della plastica, dovendo il COREPLA in ogni caso versare alle gestioni locali il corrispettivo per la raccolta, in perdita, con riguardo ai volumi riconducibili all'immesso al consumo dei consorziati CORIPET.

87. Nel verbale del Consiglio di amministrazione di COREPLA del 6 giugno 2018¹⁴¹, vale a dire circa un mese dopo il riconoscimento provvisorio di CORIPET, il Presidente, oltre a fare presente che era stato indetto un primo incontro con i rappresentanti del sistema autonomo (che ha poi avuto luogo il 28 giugno successivo), ha dato conto delle analisi effettuate dal Consorzio di filiera per verificare se, (a seguito dell'approvazione del progetto CORIPET) fosse necessario rivedere il livello del CAC *“alla luce della possibilità per i consorziati Coripet di sospendere il pagamento del CAC nonché alla luce della circostanza che il progetto prevede che Coripet acquisisca quota parte del PET in uscita dai Centri di selezione”*¹⁴².

88. Appare interessante altresì la conclusione sul livello del CAC: *“Il Presidente ricorda che dal 1° gennaio 2018 il CAC è differenziato in tre fasce*

miglioramento della riciclabilità degli imballaggi immessi sul mercato (design for recycling) e sulla diffusione di sistemi basati sull'utilizzo di imballaggi riutilizzabili. Le cause possono essere ascritte alla mancanza di specifiche regole, target e indicatori in materia di eco-design e di riutilizzo ed all'effetto disincentivante degli schemi collettivi nei quali le responsabilità dei singoli produttori è stata per oltre 20 anni (1997-2018) diluita e “livellata” tra i diversi attori in assenza di meccanismi di diversificazione contributiva”.

¹³⁹ ISP368; ISP296; ISP299.

¹⁴⁰ ISP296; ISP299. Nel documento ISP368 si ipotizzava che l'immesso al consumo dei consorziati CORIPET fosse pari a circa 145.000 ton, a fronte delle 125.000 ton circa effettive (cfr. anche doc. ISP299).

¹⁴¹ ISP264.

¹⁴² Il Presidente riferisce che: *“Sono stati quindi elaborati tre scenari. Il primo scenario, denominato worst case, prevede che i consorziati di Coripet smettano di pagare il CAC a Conai dal 1° maggio e che COREPLA continui invece a dover farsi carico del deficit di catena di tutto il PET. Il secondo caso prevede che dal 1° maggio i consorziati Coripet non versino più il CAC a Conai e che venga trasferito a Coripet il deficit di catena della quota di PET che Coripet ritiene di propria di competenza (31,3%). Il terzo caso prevede che gli eventi del secondo caso di verifichino a partire dal 1° novembre. Il Presidente ricorda infatti che nel decreto del Ministero dell'Ambiente si prevede che durante i primi sei mesi dall'approvazione provvisoria, Coripet ottemperi ad un certo numero di impegni tra cui quello di sottoscrivere un accordo con ANCI per gestire la raccolta differenziata di competenza. Il Presidente ritiene che il caso più realistico sia al momento il terzo visto che pare che i consorziati Coripet non intendano nell'immediato sospendere il pagamento del CAC”.*

e ritiene che occorrerà chiedere al Conai una particolare considerazione della fascia cui appartengono le bottiglie perché nella determinazione del CAC è ormai indispensabile, a suo parere, considerare anche il valore dei rifiuti che vengono generati dalle diverse tipologie di imballaggio". La considerazione per cui il CAC deve essere commisurato al valore dei rifiuti generati dalle diverse tipologie di imballaggio e alla loro gestione appare, infatti, prospettata come una novità rispetto alla logica sino ad allora seguita di un bilancio complessivo per tutte le tipologie di imballaggio.

89. Significativo in merito alla motivazione escludente che fondava la decisione di gestire in perdita la totalità della RDU risulta il contenuto di una discussione che ha avuto luogo in sede di Consiglio di amministrazione di COREPLA il 29 marzo 2019, con riferimento al pagamento dei convenzionati per la quota di rifiuti da imballaggi in plastica (imputabile ai consorziati CORIPET) per cui COREPLA non ha incassato il CAC. Si tratta di un documento contenente la trascrizione puntuale della seduta da cui poi è ricavato il verbale del CDA¹⁴³. In esso si legge una dichiarazione del Presidente di COREPLA che afferma di non poter chiedere a CORIPET (che su tali volumi ha incassato il CRC) di sovvenzionare i convenzionati in quanto il nuovo consorzio lo farebbe soltanto previa consegna dei materiali, cosa che si asserisce di non voler fare (*"è l'ultima cosa che voglio fare"*) perché altrimenti *"lui mi dice allora le bottiglie sono mie e loro partono"*¹⁴⁴. Inoltre, riguardo alla sospensione del CAC si ipotizzano due possibili soluzioni: richiedere i soldi *ex tunc* ai consorziati CORIPET in caso di mancato riconoscimento del consorzio in via definitiva, in base a quanto previsto dal TUA, tenuto conto che il CAC è in regime di sospensione¹⁴⁵, oppure chiedere, comunque, a CORIPET di sovvenzionare, in parte, i maggiori costi della RDU per la parte di volumi per i quali il COREPLA ha effettuato la gestione ma non ha incassato il contributo ambientale¹⁴⁶.

¹⁴³ ISP259 è la trascrizione della seduta mentre il verbale del CDA è in ISP271.

¹⁴⁴ ISP259: "[...] dovremmo chiedere a CORIPET di assorbire i costi che noi diamo ai comuni. È l'ultima cosa che voglio fare perché nel momento in cui vado da CORIPET e gli dico dammi questi soldi, lui mi dice allora le bottiglie sono mie e loro partono, tra l'altro loro si sono offerti e noi abbiamo rifiutato perché questo è troppo facile".

¹⁴⁵ Al riguardo la documentazione ispettiva ha dato altresì conto del fatto che a febbraio 2019 in ambito CONAI si ragionava anche di possibili modifiche statutarie/regolamentari (ISP531): *"per gestire la corresponsione del contributo pregresso in caso mancato riconoscimento definitivo o di revoca del provvedimento provvisorio: la procedura standard di prelievo del contributo infatti porterebbe in capo ai fornitori delle aziende aderenti a CORIPET l'obbligo del versamento del contributo pregresso, anche se la scelta della sospensione del CAC non sia a questi imputabile. Le eventuali modifiche saranno sottoposte al Consiglio di marzo che delibererà sulla convocazione della prossima Assemblea"*.

¹⁴⁶ ISP259: "[...] Ci sono due contenziosi, il primo è che siccome questo CAC è sospeso la prima cosa che faremo, se non dovesse essere riconosciuto in modo definitivo ad aprile del 2020, chiederemo alle aziende membri di CORIPET per il pregresso, tutto non è stato versato a noi, perché il CAC è sospeso. Se invece

III.2.6 *Il rifiuto di collaborare con CORIPET attraverso un accordo ponte*

90. Nella situazione di *impasse* che si era creata tra CORIPET e ANCI, il Ministero dell' Ambiente aveva sollecitato, a più riprese, le parti a ragionare “*in termini di rete*”¹⁴⁷, auspicando la stipula di un accordo di comparto. Lo stesso Ministero nella missiva inviata a CORIPET (e per conoscenza anche a COREPLA) il 20 dicembre 2018, del resto, aveva precisato che: “*La corretta gestione dei rifiuti di propria competenza sull' intero territorio nazionale non può assolutamente prescindere, in ossequio alle disposizioni normative e alle prescrizioni indicate nel decreto di riconoscimento, dall' attivazione di un accordo con i diversi soggetti operativi nel comparto di riferimento (ANCI e COREPLA)*”¹⁴⁸.

91. In tale situazione CORIPET, il 24 dicembre 2018, dopo oltre 6 mesi dal riconoscimento provvisorio, come già accennato sopra, ha rivolto direttamente una richiesta a COREPLA “*richiedendo la convocazione di un tavolo tecnico per la definizione della quota parte dei costi che, dal 2019, dovrà essere riversata su CORIPET e finanziata con il CRC*”. CORIPET ha cioè proposto a COREPLA la stipula di un accordo (cd. “*ponte*”) dichiarando di essere “*disponibile a finanziare le attività di raccolta, selezione e ritiro dei volumi di propria competenza in base al sistema attuale senza quindi incidere nel contesto da tempo strutturato e consolidato di cui alla nota in oggetto (nelle more del possibile auspicato accordo di comparto)*”, in ciò dando seguito agli auspici del Ministero (“*anche tenuto conto della nota MATTM [...] del 20.12.2018 e dell' invito del Ministero a ragionare in termini di rete*”) ¹⁴⁹.

92. Alla proposta di CORIPET, tuttavia, COREPLA ha risposto negativamente, con lettera del 31 gennaio 2019¹⁵⁰ in cui viene duramente

fosse accettato in modo definitivo dovremmo andare da CORIPET e chiedere di vederci intorno a un tavolo e riversare su CORIPET parte dei nostri contributi che abbiamo dato ai Comuni su quella parte che loro non hanno pagato il CAC”. Con riguardo alla discussione riportata in tale documento e alla richiesta di spiegazioni a COREPLA sul perché il consorzio non ha voluto aderire alla proposta formulata da CORIPET nel dicembre 2018, che proponeva di sovvenzionare COREPLA per i volumi imputabili ai consorziati CORIPET, visto tale soluzione era comunque prospettata nelle discussioni interne al consorzio, il consorzio di filiera ha risposto che l'accordo proposto da CORIPET era “*un accordo ponte meramente finanziario che non era accettabile per COREPLA perché denotava in maniera palese la mancanza di autonomia del consorzio e la volontà di utilizzare il sistema di filiera per raggiungere i propri obiettivi, in ciò contraddicendo lo spirito e la lettera del decreto di riconoscimento del MATTM*” DOC189.

¹⁴⁷ DOC7.1; DOC1.41.

¹⁴⁸ DOC1.41.

¹⁴⁹ DOC1.26.

¹⁵⁰ DOC1.25. Prima dell'invio di tale lettera, a gennaio 2019 COREPLA ha inviato al MATTM una richiesta di accesso agli atti amministrativi del procedimento successivi all'emanazione del decreto RINDEC-20180000058 del 24.4.18, cfr. ISP67 (su cui la risposta in pari data di CORIPET ISP68). In audizione (DOC189), al riguardo, COREPLA ha affermato: “*che la proposta che CORIPET ha fatto a COREPLA a*

contestata la decisione di sospendere il pagamento del CAC¹⁵¹. Nella lettera definitiva, di cui sono agli atti varie stesure¹⁵², pur dimostrando una generica disponibilità a incontri tecnici¹⁵³, il COREPLA ha, infatti, sottolineato di non poter/voler: “[..] partecipare a un tavolo tecnico riguardante il mero ritiro a valle delle nostre attività di raccolta e selezione degli imballaggi che ritenete di Vostra competenza”. Tale soluzione infatti contraddirebbe il requisito dell’autonomia dei sistemi autonomi e sarebbe “del tutto incompatibile con lo stesso Progetto CORIPET [..] e il relativo decreto di riconoscimento provvisorio, che tutt’altro prevedono”. Quanto sopra è altresì ribadito in un’altra comunicazione del 18 febbraio 2019¹⁵⁴ in cui parimenti si legge: “Relativamente alla Vs. proposta del 24.12.2018, Vi ribadiamo e/o comunichiamo quanto segue:

- come già significatoVi, riteniamo che contraddica del tutto il requisito dell’autonomia, i contenuti dello stesso Progetto CORIPET e del decreto che lo ha provvisoriamente riconosciuto ed è per ciò che è stata da noi rigettata;
- ribadiamo in questa sede quanto sostenuto nell’istanza di prelievo formulata avanti al TAR, ovvero che, con riguardo alle attività inerenti il PET da raccolta differenziata, sembra mettere da parte l’originario modello CORIPET visto che il Vs. Progetto tutt’altro prevede;
- anche qualora accondiscendessimo alla Vs. richiesta (cosa che non è), non corrisponde al vero che un accordo potrebbe essere definito “agevolmente” con “uno scambio di note”, non essendovi nemmeno la disponibilità dei dati tecnici di dettaglio che sarebbero necessari.

Per quanto concerne le osservazioni e i quesiti formulati in merito agli accordi da noi stipulati con terze parti e tuttora in essere, precisiamo quanto segue. Non sono tali accordi a inibire le attività previste dal decreto di riconoscimento; le attività sono semmai inibite dal mancato ottemperamento

dicembre 2018 non riguardava le problematiche di coesistenza e i metodi di remunerazione ma era quella di raggiungere un accordo ponte meramente finanziario che non era accettabile per COREPLA perché denotava in maniera palese la mancanza di autonomia del consorzio e la volontà di utilizzare il sistema di filiera per raggiungere i propri obiettivi, in ciò contraddicendo lo spirito e la lettera del decreto di riconoscimento del MATTM”.

¹⁵¹ DOC1.25 “Così stando le cose, la decisione di sospendere il pagamento del CAC appare ingiustificata e fortemente dannosa per la tutela ambientale connessa alla gestione dei rifiuti di imballaggio in plastica, segnatamente con riguardo alla raccolta differenziata dei Comuni e alle relative attività connesse che, come Voi stessi indicate, hanno necessità di disporre senza soluzione di continuità delle risorse per effettuarla”

¹⁵² Da ISP225 a ISP234.

¹⁵³ “Sebbene il decreto di riconoscimento provvisorio del Progetto CORIPET non preveda accordi con COREPLA, a seguito del tavolo di lavoro Anci/CORIPET/COREPLA del 22.10.18 indetto dal MATTM, che ha evidenziato l’opportunità di costituire tavoli tecnici ad hoc, ci siamo resi pienamente disponibili a incontri tecnici per analizzare le modalità operative dei due Consorzi e per capire se e come le stesse possano convivere. Una prima riunione si è tenuta in data 31.10.18. Abbiamo data a suo tempo la nostra disponibilità per un ulteriore incontro e la confermiamo, per quanto occorra, con la presente”.

¹⁵⁴ DOC5.3.

da parte Vs. alle prescrizioni del decreto stesso”.

93. In conclusione, COREPLA ha condizionato l’effettiva operatività di CORIPET alla stipula dell’accordo tra ANCI e CORIPET (e delle convenzioni attuative), contestualmente non volendo rinunciare alla disponibilità integrale della RDU della plastica (quale frutto di precedenti pattuizioni con ANCI) e sostenendo l’illegittimità di eventuali accordi di segno contrario, rendendo così impossibile la conclusione dell’accordo tra ANCI e il sistema autonomo nuovo entrante, come confermato dalla posizione espressa da ANCI in audizione¹⁵⁵. La strategia escludente che, a valle del riconoscimento ministeriale, si rendeva necessaria per consolidare la propria posizione di monopolio, è del resto coerente con l’avversione al progetto CORIPET che il consorzio di filiera aveva manifestato al Ministero già durante lo svolgimento del procedimento amministrativo¹⁵⁶.

III.2.7 *La reazione di COREPLA a fronte delle aste bandite da CORIPET*

94. Nel febbraio 2019 CORIPET, non trovando spazio per un accordo, né con ANCI né con COREPLA, ha provveduto autonomamente a mettere all’asta i materiali in CPL PET di propria competenza, con un’iniziativa non condivisa con il sistema di filiera. CORIPET ha organizzato, infatti, un’asta telematica per le quantità di rifiuti di materiale plastico di propria spettanza, calcolate a valere sui volumi stimati per il mese di marzo 2019 (circa 5000 ton su 20.000 ton complessive¹⁵⁷). All’asta hanno partecipato 12 riciclatori (9 italiani e 3 stranieri), con relativa aggiudicazione. L’iniziativa è stata duramente contrastata da COREPLA che ha rivendicato, ancora una volta, l’esclusiva proprietà della totalità dei rifiuti da imballaggio in PET confluiti nella RDU.

95. Già con lettera del 15 febbraio 2019, prima dell’effettuazione dell’asta telematica, COREPLA ha diffidato CORIPET dal mettere all’asta i materiali in uscita dai centri di selezione¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Cfr. DOC73.

¹⁵⁶ ISP336.

¹⁵⁷ Le quantità totali di materiale selezionato, calcolate in misura percentualmente corrispondente all’impresso al consumo dei consorziati CORIPET sul totale di imballaggi in CPL PET immessi al consumo, erano ripartite su numerose piattaforme di selezione dislocate in vari comuni di 13 regioni italiane tra nord, sud, centro e isole con riferimento a tre tipologie di prodotto: PET azzurrato, PET colorato e PET incolore.

¹⁵⁸ Cfr. DOC4.1 in cui si legge: “Siamo stati informati della Vostra intenzione di porre all’asta in data 20.2.19 volumi di PET in uscita dai Centri di Selezione a valere sulle produzioni di marzo 2019. Sembra dunque che abbiate intenzione di procedere alla vendita di materiali che non solo non sono in Vostro possesso, ma che non avete titolo di acquisire in mancanza, tra l’altro, di un accordo fra Voi e l’Anci e fra Voi e gli altri operatori economici, sussistendo invece accordi contrattuali che prevedono la consegna a COREPLA di tutto

96. A tale lettera ne ha, poi, fatto seguito una successiva, del 19 febbraio, sempre indirizzata a CORIPET, in cui si legge: “[..] *ribadiamo che non avete titolo per procedere alla vendita all'asta stante, se non altro, la mancanza di un accordo fra Voi e l’Anci e fra Voi e gli altri operatori economici, accordi previsti a tal fine dal decreto di riconoscimento provvisorio*”¹⁵⁹.

97. In tale circostanza il consorzio di filiera ha anche interessato il Ministro dell’Ambiente per le gravi conseguenze che potevano derivare dalla condotta di CORIPET¹⁶⁰e, comunque, come emerge dai verbali dei CDA, il Ministero è stato invitato in varie circostanze a rivedere la propria decisione di riconoscimento provvisorio a operare rilasciata a CORIPET¹⁶¹. COREPLA il 20 febbraio 2019, dopo l’asta indetta da CORIPET sui rifiuti di propria spettanza, ha scritto al Ministro¹⁶² chiedendo un incontro urgente. Nell’elenco dei punti da affrontare nel CDA del 20 febbraio 2019¹⁶³, si dà conto tra gli altri della richiesta “*al Ministro di valutare la possibilità di riconsiderare, alla luce della sua mancata operatività, il provvedimento di riconoscimento provvisorio di CORIPET*”¹⁶⁴.

98. Successivamente alla realizzazione delle aste da parte di CORIPET, COREPLA ha scritto, altresì, a tutti i CSS indicando che: “*CORIPET, in data 20.2.19, nonostante la nostra diffida, ha posto all’asta volumi di PET in uscita dai Centri di Selezione, a valere sulle produzioni di marzo 2019. Tale asta è del tutto illegittima in quanto CORIPET non ha titolo alcuno per vendere detto PET. Vi invitiamo pertanto in ragione del contratto in oggetto (contratto di selezione di rifiuti di imballaggi in plastica), a non consegnare a chicchessia per conto di CORIPET volumi di PET di nostra proprietà*”¹⁶⁵.

il materiale raccolto. Vi invitiamo pertanto ad astenervi da comportamenti e iniziative che violano i nostri diritti e ci riserviamo a riguardo ogni opportuna iniziativa e azione in tutte le sedi competenti”.

¹⁵⁹ DOC5.3. In tale comunicazione si legge anche “*Confermiamo inoltre che intravediamo seri rischi di paralisi del sistema qualora non recedeste dal Vostro intento: è evidente che, in presenza di dispute in merito a chi competa il ritiro dei rifiuti selezionati in parola, l’operatività dei Centri di selezione stessi rischierebbe di essere seriamente compromessa con evidenti ripercussioni sulla possibilità di ritiro della raccolta differenziata*”.

¹⁶⁰ ISP519 dà conto di uno scambio di messaggi tra il presidente di CONAI e il presidente di COREPLA su come gestire la comunicazione con il Ministero con riferimento alle aste decise da CORIPET (già CONAI infatti aveva scritto al Ministro il 7 e il 14 febbraio 2019 ISP75, ISP557; DOC23.1; DOC23.2 e ISP504). Vi sono varie stesure della lettera (ISP249; ISP274) la cui versione definitiva si rinviene in DOC23.3; ISP272 e ISP273.

¹⁶¹ ISP504, si veda anche la bozza di lettera ISP224.

¹⁶² ISP82.

¹⁶³ ISP531. La richiesta si rinviene nel verbale del CDA di tale seduta nei seguenti termini: “*CONAI ha anche inviato al Ministro dell’Ambiente due lettere per rappresentare che la problematica ormai investe rilevanti questioni di interesse generale e per sollecitare un suo intervento in considerazione dell’aggravarsi della situazione. Il Consiglio condivide le azioni intraprese*”.

¹⁶⁴ ISP504. Per quanto riguarda le lettere inviate al Ministro: ISP75 (7 febbraio 2019) e ISP78 (14 febbraio 2019), nonché documenti da cui emergono altre bozze di comunicazione al MATTM ISP201, ISP250, ISP251 e ISP274.

¹⁶⁵ Cfr. DOC9.4 lettera del 25 febbraio 2019.

99. Infine, come già indicato sopra, il 26 febbraio 2019 COREPLA ha messo all'asta gli stessi volumi oggetto delle aste telematiche di CORIPET insieme agli altri di sua competenza (per complessive 20.000 ton) con il risultato che sui volumi corrispondenti a circa 5000 ton vi è stata una doppia aggiudicazione¹⁶⁶, con sovrapposizione delle imprese aggiudicatarie. Il 9 marzo successivo, quindi, CORIPET ha annullato la propria asta¹⁶⁷, per causa di forza maggiore, tenuto conto che i selezionatori avevano già comunicato che non avrebbero consegnato, “*loro malgrado*”¹⁶⁸, i rifiuti di imballaggio agli aggiudicatari delle aste di CORIPET.

III.2.8 *Conclusioni*

100. In conclusione, quindi, la documentazione agli atti ha consentito di confermare che, a valle dell'avvenuto riconoscimento di CORIPET, COREPLA ha assunto una serie di condotte volutamente ostative nei confronti del nuovo consorzio, rifiutando di riconoscere che una quota parte di rifiuti contrattualizzati in precedenza con i convenzionati, perché contenuti nella RDU della plastica, non si collocava più nel perimetro di gestione del consorzio di filiera bensì in quello del nuovo sistema autonomo. In tal senso, quindi, dalla documentazione agli atti è emerso che COREPLA ha consapevolmente e intenzionalmente continuato a gestire l'integralità dei rifiuti da imballaggi in plastica raccolti dai convenzionati negli stessi termini pattuiti nel 2015 quando il CORIPET non esisteva, senza modificare le clausole di esclusiva che gli garantivano la totalità della RDU in convenzione, delle quali, anzi, ha rivendicato l'applicabilità, sul presupposto che CORIPET

¹⁶⁶ Cfr. DOC9.9 (nonché DOC9.8 per un confronto con i volumi messi all'asta nello stesso mese – febbraio - del 2018).

¹⁶⁷ DOC12.2.

¹⁶⁸ ISP811 (=DOC9.3) comunicazione di ASSOSELE in cui si legge: “A tal riguardo, in primo luogo ci troviamo a rappresentare, come associazione di categoria, che i CSS sono terzi e di certo non sono i responsabili delle questioni evocate tra voi e COREPLA, che devono essere risolte tra detti soggetti e/o dalle autorità competenti. In secondo luogo, evidenziamo che, come è noto, l'attuale contratto di selezione con COREPLA non prevede la possibilità di cedere/consegnare il materiale (in entrata e in uscita) a terzi, salva la previa autorizzazione scritta del Consorzio. La consegna a terzi non previamente autorizzata sarebbe causa di risoluzione automatica del contratto, con gravissimo danno del CSS, per cui, tra l'altro, il COREPLA è il principale se non l'esclusivo committente.

Al riguardo, vi informiamo che i CSS hanno poi ricevuto dal COREPLA nota del 25 febbraio scorso, con cui il Consorzio rappresenta che non avete titolo sul materiale da voi messo all'asta e con invito finale, in ragione del contratto di selezione, a non consegnare “a chicchessia per conto di CORIPET volumi di PET di nostra proprietà”. Tutto quanto sopra considerato ed atteso che l'ultima cosa che auspicano i CSS, evidentemente, è avere problematiche sulla corretta gestione e consegna dei materiali lavorati, Vi invitiamo a risolvere le questioni pendenti direttamente con COREPLA e/o con le autorità competenti. I CSS da noi rappresentati, tenuti al rispetto degli impegni contrattualmente assunti, non possono dunque dare corso, loro malgrado, alla vostra richiesta di consegna del materiale ai clienti riciclatori CORIPET, aggiudicatari dell'asta del 20.2.2019”.

non avesse alcun diritto sui volumi immessi al consumo dai suoi consorziati in assenza di un previo accordo con ANCI (e con i convenzionati), pur in presenza del decreto di riconoscimento del Ministero. Tale condotta escludente è proseguita e si è anzi aggravata dopo la sospensione del pagamento del CAC da parte dei consorziati CORIPET.

101. L'istruttoria ha consentito di accertare, altresì, che la posizione di COREPLA ha costituito per ANCI un ostacolo¹⁶⁹ nel negoziare, coordinare e far convivere accordi con due consorzi aventi caratteristiche di funzionamento diverse e che dovevano condividere il medesimo materiale (RDU della plastica), laddove tale necessità non era mai emersa in precedenza quando l'Associazione si era sempre limitata a negoziare con il solo sistema di filiera CONAI/COREPLA. Al riguardo, l'Associazione, in audizione¹⁷⁰ ha riferito che l'indisponibilità di COREPLA a rinunciare alla clausola “*tutto o niente*” presente nei contratti con i convenzionati, rendeva impossibile a questi ultimi la suddivisione della RDU della plastica tra più consorzi. Nella difficile situazione creatasi, infatti, ANCI ha chiesto, a più riprese al Ministero di farsi parte attiva per raggiungere una soluzione condivisa anche con COREPLA¹⁷¹ decidendo, dal lato suo, di non portare avanti la trattativa bilaterale con CORIPET¹⁷². La trattativa di ANCI con CORIPET è poi ripresa a fine settembre 2019¹⁷³ ed è proseguita, in particolare, dopo l'attuazione della misura cautelare punto 58 lett. a) da parte di COREPLA nel mese di dicembre 2019. Tale negoziazione si è conclusa con la stipula dell'accordo quadro ANCI/CORIPET l'11 maggio 2020¹⁷⁴.

102. La documentazione agli atti ha dato conto del fatto che la condotta di

¹⁶⁹ Al riguardo l'Associazione, in audizione istruttoria (DOC73), ha riferito che tale scelta è stata determinata dalla indisponibilità di COREPLA a rinunciare alla clausola “*tutto o niente*” che rendeva impossibile ai convenzionati la suddivisione della RDU della plastica tra più consorzi.

¹⁷⁰ DOC73.

¹⁷¹ Il MATTM con comunicazione dell'8 febbraio 2019 (DOC1.48) si è fatto promotore di un incontro per il 20 febbraio 2019 tra ANCI, CONAI e CORIPET, facente seguito a quello di ottobre 2018. Tale incontro è stato poi rimandato al 13 marzo successivo, con una convocazione tuttavia disgiunta fra le diverse parti. Da un lato, infatti, il MATTM ha convocato il CORIPET e l'ANCI: “[...] *al fine di addivenire alle determinazioni opportune in riscontro all'articolo 2, comma 1, lettera a) del Decreto di riconoscimento n. 58 del 2018 e al parere rilasciato dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato del 27 luglio 2018* [...]”; dall'altro, il medesimo giorno, a seguire, ha altresì convocato ANCI e CONAI “*al fine di raccordare i lavori utili alla predisposizione del nuovo accordo quadro di cui all'articolo 224, comma 5 del D. lgs. 152/2006*”.

¹⁷² Si osserva al riguardo che l'Autorità ha deliberato il 26 luglio 2018 l'invio di una segnalazione ad ANCI (S3346 CONAI-Procedura di riconoscimento del sistema autonomo CORIPET) per sollecitare l'Associazione a sedersi al tavolo con CORIPET al fine di addivenire a un accordo quadro, analogo a quello già in essere con CONAI (accordo quadro ANCI/CONAI), quale base di partenza dell'operatività del nuovo sistema autonomo, affinché lo stesso potesse avviare l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio immessi al consumo dai propri consorziati (in ottemperanza al principio dell'*Extended Producer Responsibility*) e alla luce di quanto indicato nel decreto ministeriale di riconoscimento provvisorio dell'aprile 2018. Cfr. Boll. n. 42/2018.

¹⁷³ DOC122; DOC131.

¹⁷⁴ <https://coripet.it/2020/05/11/accordo-anci-coripet/>

COREPLA ha sia ostacolato direttamente CORIPET, compromettendo la possibilità per il nuovo entrante di addivenire a un accordo con ANCI, sia prodotto una vera e propria situazione di stallo in danno di CORIPET, a causa del rifiuto verso qualsiasi forma di collaborazione, precludendo allo stesso ogni possibilità di iniziare la propria operatività e di raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero fissati dal TUA e dal decreto di autorizzazione provvisoria, indispensabili per ottenere un provvedimento di autorizzazione definitiva ad operare entro il termine del 24 aprile 2020 fissato in origine dal decreto del MATTM.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DI COREPLA

103. COREPLA, nell'audizione dinanzi agli Uffici¹⁷⁵, nella memoria finale¹⁷⁶ e in audizione finale¹⁷⁷ ha posto l'accento sul fatto che in Italia vige il principio della responsabilità condivisa scelto dal legislatore già nel '97 e poi ripreso nel 2006 nel TUA (D. lgs. n. 152/06). Sulla base di tale principio "*l'onere del recupero degli imballaggi e il loro avvio al riciclo è condiviso per l'appunto tra soggetti privati e enti locali cui compete l'effettuazione della raccolta differenziata*". L'attuazione di questo principio ha portato in Italia alla costituzione del sistema di filiera e alla sottoscrizione dell'accordo quadro ANCI/CONAI, previsto per legge. In questo modo sono state finanziate ai Comuni le attività di raccolta differenziata grazie innanzitutto al contributo ambientale versato da produttori e utilizzatori (CAC) nonché l'intera filiera anche con il ricavato della vendita dei materiali raccolti.

104. COREPLA afferma nella memoria finale¹⁷⁸ che i sistemi a responsabilità condivisa sono *coerenti* con una "gestione centralizzata" per varie ragioni¹⁷⁹.

¹⁷⁵ DOC189.

¹⁷⁶ DOC307.

¹⁷⁷ DOC314.

¹⁷⁸ DOC307.

¹⁷⁹ "*la natura no-profit dell'ente partecipato dai produttori e/o utilizzatori ("Producer Responsibility Organization" o "PRO") per cui "l'obiettivo di gestione resta nella minimizzazione dello squilibrio tra costi e ricavi, non la canonica massimizzazione dei profitti che in tanti altri mercati connatura le dinamiche degli stessi", "la responsabilità operativa a carico delle autorità locali le rende un interlocutore importante e obbligato. Una gestione centralizzata del sistema EPR consente un più semplice coordinamento con esse nonché una migliore tracciabilità, pianificazione e certezza dei flussi monetari e di materia"; "se vi è un solo PRO, questo ha generalmente una responsabilità sussidiaria. Ciò significa che esso ha l'obbligo di gestire tutti i rifiuti rilevanti raccolti dalle autorità locali indipendentemente dalla profittabilità economica della loro gestione. Nel caso in cui un PRO concorrente decidesse di occuparsi solamente dei rifiuti la cui gestione risulti economicamente profittevole, quest'obbligo a carico dell'ente centralizzato sarebbe fonte di un'importante asimmetria generando uno squilibrio competitivo"; "le economie di scala sono non trascurabili e legate all'esistenza di costi fissi infrastrutturali e la necessità di una copertura capillare negli ambiti di attività"*".

Benché infatti in Italia sia prevista la coesistenza di “consorzi alternativi”, “l’analisi economica mette in luce come i sistemi a responsabilità condivisa possiedano delle caratteristiche intrinseche per via delle quali l’introduzione di una pluralità di concorrenti/ la presenza nel mercato di PRO¹⁸⁰ alternativi [...], da una parte sia necessariamente compressa a una porzione limitata della filiera (in quanto esclude la fase fondamentale della raccolta) e non possa essere considerato di per sé positivo per tutti i portatori di interessi (imprese, Comuni, collettività, obiettivi ambientali, etc.)”. In questa situazione, infatti, COREPLA individua una moltiplicazione di costi amministrativi e di struttura “senza corrispettivo in benefici [...] per la filiera. Quanto al contributo ambientale, poiché esso deve ripianare i costi di gestione in eccesso ai ricavi in ottica no-profit, va da sé che nel complesso aumenterà con questo aumento dei costi (a ricavi invariati, dato che i prezzi li fa il mercato)”¹⁸¹.

105. COREPLA ha contestato le posizioni espresse dall’Autorità nel parere del 23 aprile 2020 reso alla Città Metropolitana di Torino (AS1664 *Convenzioni Coripet - gestione dei rifiuti in PET*)¹⁸² con riferimento ai diritti e obblighi dei gestori della RDU della plastica nei confronti di più consorzi che offrono servizi di *compliance* all’EPR ai produttori di imballaggi plastici. Il consorzio di filiera ha ritenuto che le posizioni espresse dall’Autorità siano state rese in un contesto di estrema incertezza sulla disciplina applicabile e siano gravemente lesive del diritto di difesa di COREPLA nel presente procedimento in quanto costituiscono: “*de facto un’anticipazione dell’organo amministrativo procedente del merito di valutazioni di centrale importanza ai fini della fondatezza degli addebiti contestati a COREPLA. Accertamento che, al contrario, dovrebbe essere svolto unicamente a valle della conclusione dell’istruttoria, cioè dopo aver garantito la possibilità a COREPLA*” di difendersi sia per iscritto sia oralmente dinanzi al Collegio. La posizione del Collegio, ribadita nella risposta del 13 luglio¹⁸³ avente ad oggetto la durata di una delle misure cautelari, sarebbe stata ulteriormente confermata nel parere

¹⁸⁰ *Producer Responsibility Organization.*

¹⁸¹ La situazione, sostiene COREPLA nella sua memoria, si presenta come differente nel caso di sistemi duali in cui la gestione consortile include anche la raccolta e la selezione benché in un contesto regolato. Ed ancora in audizione finale (DOC314) il consulente economico di COREPLA ha sottolineato che il contributo ambientale serve a colmare il disvalore della gestione dei rifiuti da imballaggio che è caratterizzata da “deficit di catena”. La pluralità di contributi non dipende, quindi, da più consorzi ma dalla diversa riciclabilità dei materiali come provato dalle fasce di CAC previste da COREPLA. Tali contributi (pagati dai produttori/utilizzatori) sono idonei a diminuire solo se diminuiscono i costi visto che i ricavi (prezzi d’asta) sono stabiliti dal mercato e non sono influenzabili dai consorzi. Tuttavia la pluralità dei consorzi è destinata a fare crescere i costi di gestione, senza risparmi, senza innovazione e senza maggiore efficienza allocativa.

¹⁸² In Boll. n. 22/20.

¹⁸³ DOC282.

reso a ANCI il 28 luglio scorso¹⁸⁴. Sul punto COREPLA ha chiesto, in ogni caso, con la memoria finale, che l’Autorità disponga una proroga della durata del procedimento per tenere in debito conto le questioni sollevate da ANCI nella richiesta di parere del mese di luglio 2020, dopo l’invio della comunicazione delle risultanze istruttorie, e di riconsiderare in tale luce gli addebiti contestati a COREPLA. Per la medesima ragione la Parte ha anche chiesto di essere rimessa in termini per la presentazione di nuovi impegni; quest’ultima istanza è stata altresì motivata dall’intervenuto accordo ANCI CORIPET nel maggio 2020.

106. COREPLA ritiene che, pur alla presenza di più consorzi, i gestori della raccolta (Comuni/delegati), laddove decidano di optare per il regime convenzionale (ben potendo decidere per la gestione in proprio), dovrebbero rimanere liberi di scegliere a quale consorzio conferire la RDU della plastica e non possano essere obbligati a ripartire i conferimenti in quota parte tra i consorzi esistenti dal momento che non esiste alcuna norma che disponga in tal senso. Essi dovrebbero poter conferire ad un medesimo consorzio le quantità corrispondenti – come limite massimo – all’impresso al consumo dei suoi consorziati, previa sottoscrizione delle relative convenzioni¹⁸⁵.

107. L’intervento dell’Autorità, inoltre, non avrebbe alcun vantaggio in termini di concorrenza tra COREPLA e CORIPET nella stipula della convenzioni giacché i gestori, nella prospettazione dell’Autorità, non possono scegliere a quale consorzio conferire i propri rifiuti; nessuna concorrenza sarebbe possibile neppure nei rapporti con i CSS perché anche per questi ultimi non c’è libertà di scelta del consorzio per cui svolgere il servizio; inoltre, nessuna concorrenza sarebbe prospettabile nell’allargamento della platea dei rispettivi consorziati e l’Autorità non avrebbe neppure dimostrato che in caso di abbassamento del livello del contributo ambientale per gli imballaggi in PET pagato dai produttori questo innescherebbe dinamiche effettivamente concorrenziali¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Il riferimento è al parere AS1690 Ancì - *Rapporti tra i comuni o loro delegati e i consorzi autorizzati per l’avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica* in Boll. n. 33/20. COREPLA ha sottolineato di aver impugnato il parere rilasciato alla Città Metropolitana di Torino dinanzi al TAR Lazio riservandosi di fare valere i propri diritti anche nei confronti degli altri successivi interventi dell’Autorità, sopra richiamati.

¹⁸⁵ “La quantità di rifiuti in PET dalla RDU che CORIPET può essere chiamato/titolato a gestire non corrisponde, dunque, esattamente alla quantità di rifiuti impressi al consumo dai propri consorziati bensì alla quantità di rifiuti per i quali il Consorzio ha sottoscritto convenzioni con i Comuni e si è dunque effettivamente fatto carico finanziariamente attuando il principio di responsabilità dei suoi aderenti, con la conseguenza che l’impresso al consumo dei Consorziati CORIPET rappresenta solo il limite massimo di rifiuti in PET cui CORIPET può avere accesso. Allo stesso modo, per COREPLA il limite massimo di rifiuti cui il Consorzio può avere accesso è dato dall’impresso al consumo dei consorziati [...]” previa stipula delle relative convenzioni con le gestioni.

¹⁸⁶ DOC189.

108. Al riguardo COREPLA sostiene che non sia chiaro l'obiettivo che l'Autorità vuole raggiungere con il procedimento A531 visto che, a giudizio di COREPLA¹⁸⁷, le *performance* di riciclo e recupero italiane sarebbero già oggi tra le migliori in Europa e in crescita nel corso del tempo (2003-2018), con progressive minori percentuali di raccolta destinate alla discarica rispetto al riciclo e con un *trend* in crescita della percentuale di rifiuti riciclati, migliore anche in rapporto agli altri materiali (carta, vetro, legno, metallo) che sono in assoluto molto più riciclabili della plastica. Inoltre, il valore del CAC pagato dai produttori di imballaggi in PET in Italia sarebbe attualmente inferiore a quello vigente in molti altri Paesi europei e dal 1° gennaio 2020 il COREPLA ha ulteriormente diversificato il CAC (la diversificazione è stata avviata dal 2018¹⁸⁸) in base alla diversa riciclabilità degli imballaggi in plastica.

Sul punto, COREPLA ha fatto altresì notare che CORIPET, dal lato suo, invece, non differenzia tra produttori di imballaggi in PET opaco (che ad oggi non è riciclabile) e PET trasparente e fa pagare a tutti i produttori di imballaggi in PET 188€/t, per cui per i produttori di latte (in particolare) che sono i maggiori utilizzatori di PET opaco è molto più conveniente pagare il contributo ambientale a CORIPET che aderire a COREPLA¹⁸⁹.

Tuttavia, poiché il contributo versato dai produttori di PET opaco, a detta di COREPLA, non rispecchia l'impatto ambientale degli imballaggi da essi prodotti, la situazione che si è venuta a creare non raggiungerebbe un risultato soddisfacente sotto il profilo ambientale.

109. COREPLA ha, inoltre, contestato la posizione assunta dell'Autorità in avvio di procedimento e quale presupposto per l'adozione delle misure cautelari in quanto CORIPET non avrebbe alcun diritto di ricevere gli imballaggi riconducibili ai propri consorziati: *“Il vero e unico diritto riconosciuto ex lege in capo al sistema autonomo sin dalla sua nascita e con il suo status di sistema provvisoriamente riconosciuto a seguito dell'adozione del relativo decreto da parte del MATTM, non è quello di ricevere gli imballaggi dai (non) convenzionati (attività che, come detto, deve dimostrare di sapere fare andando a stipulare convenzioni con i Comuni/soggetti delegati e accordi con CSS) bensì quello di ricevere dai propri consorziati il pagamento del contributo ambientale”*. Inoltre, il presunto “diritto” di CORIPET di disporre di una quota parte della RDU della plastica si

¹⁸⁷ DOC307.

¹⁸⁸ In precedenza infatti il CAC era unico e rappresentava una media di sistema. A detta di COREPLA la funzione del CAC unico era di *“spingere le aziende a ridurre il peso degli imballaggi perché un imballaggio più leggero paga un CAC inferiore”* DOC307.

¹⁸⁹ In COREPLA già dal 2019 il PET opaco è nella fascia il cui CAC è più elevato e oggi corrisponde a 546 €/t (nel 2019 era 369€/t).

scontrerebbe con la libertà dei convenzionati di scegliere se aderire o meno al sistema consortile. È soltanto, infatti, tramite la trattativa con ANCI e l'adesione dei convenzionati alle condizioni negoziate a livello di associazione che questi ultimi potrebbero manifestare la propria scelta¹⁹⁰.

110. COREPLA ha, poi, sottolineato¹⁹¹: *“come la posizione di ANCI - rappresentata all’Autorità nell’audizione dell’11 luglio scorso - che addebita a responsabilità di COREPLA il mancato accordo con CORIPET a causa della clausola “tutto o niente” di cui all’Accordo Quadro ANCI/CONAI e all’allegato Tecnico Plastica costituisce un argomento nuovo e assolutamente sorprendente. Ricorda a tale proposito che l’art. 11 dell’accordo ANCI/COREPLA in tema di imballaggi non assoggettati a CAC fa espressamente salvo quanto previsto dai decreti di approvazione dei sistemi autonomi e quindi l’accordo ANCI/COREPLA non impediva in alcun modo la sottoscrizione dell’accordo ANCI/CORIPET¹⁹². Inoltre, la posizione di ANCI non è emersa in precedenza [...]”*¹⁹³. L’argomento sarebbe stato sollevato solo da ultimo in quanto CORIPET ha citato in giudizio ANCI chiedendole il risarcimento dei danni per il mancato accordo e, dunque, ANCI starebbe ora cercando di ribaltare tale responsabilità su COREPLA¹⁹⁴.

111. Il consorzio di filiera ha affermato, al riguardo, di non poter essere ritenuto responsabile del *“fatto che CORIPET e ANCI non siano stati in grado fino ad oggi di concludere un accordo che ha valenza cruciale nell’entrata in funzione del nuovo consorzio”*, del resto, COREPLA *“di tale accordo non è né può essere Parte e [...] allo stesso si adeguerà quando verrà stipulato. Per la stessa ragione COREPLA non può essere considerato responsabile della mancata entrata in funzione di CORIPET ed ha adottato le condotte alle quali era tenuto sulla base della contrattualistica già in vigore”*¹⁹⁵.

112. COREPLA ha, altresì, fatto presente di aver interpretato in *“buona fede*

¹⁹⁰ DOC52.1.

¹⁹¹ DOC189.

¹⁹² La CRI avrebbe infatti richiamato a sproposito l’art. 11 dell’Allegato Tecnico ANCI COREPLA in quanto il concetto di *“frazione neutra”* in esso previsto oltre a non riguardare nelle intenzioni delle parti (COREPLA e ANCI) gli imballaggi primari (ma i secondari e terziari) serviva a legittimare COREPLA alla gestione (oneri di selezione e avvio a recupero/riciclo) dei rifiuti qualificati come frazione neutra, pur non spettando a COREPLA la corresponsione dei costi della raccolta. In ogni caso tale articolo fa espressamente salvo *“quanto previsto dai decreti ministeriali di approvazione di detti sistemi autonomi”* (DOC307).

¹⁹³ *“[...] in particolare, nell’incontro presso il MATTM successivo al riconoscimento di CORIPET e a ridosso della scadenza del termine di sei mesi previsto dal decreto per la stipula dell’accordo ANCI/CORIPET (ottobre 2018), in presenza di COREPLA, CORIPET e ANCI mentre ANCI che avrebbe ben potuto e dovuto sollevarla in tale sede ha, viceversa, avanzato profili di criticità di altro tipo (impatto degli eco compattatori, ruolo di analisi in ingresso, modalità di pagamento) a dimostrazione che non era certo il previo accordo tra ANCI e COREPLA ad impedirle di negoziare con CORIPET”.*

¹⁹⁴ In tal senso DOC189.

¹⁹⁵ DOC189.

il quadro regolatorio e normativo vigente” ritenendo “di adottare, senza alcun intento escludente, la condotta più corretta e conforme ai principi di responsabilità condivisa”¹⁹⁶. Ed ancora: “Né potrebbe sul punto ravvisarsi alcuna supposta irrazionalità dei comportamenti economici di COREPLA [...]: nel 2019 COREPLA ha continuato a gestire i rifiuti plastici dalla RDU pur in assenza del versamento del CAC per effetto dei propri obblighi di responsabilità sussidiaria e degli obblighi assunti verso ANCI e Convenzionati; diversamente COREPLA si sarebbe esposto a centinaia di contenziosi con Comuni e Convenzionati”¹⁹⁷. COREPLA, infine, contesta all’Autorità di avergli addebitato come anticoncorrenziale una condotta che poi gli ha imposto di attuare con le misure cautelari (“continuare a sovvenzionare la RDU anche per conto di CORIPET”)¹⁹⁸.

113. L’interpretazione del quadro normativo da parte dell’Autorità ha portato al risultato che negli ultimi 3 mesi (giugno-agosto) CORIPET, pur avendo contrattualizzato non più del 40% della RDU in termini di volumi¹⁹⁹, ha comunque venduto all’asta tutto il PET da RDU riconducibile all’impresso al consumo dei suoi consorziati e ciò perfino in contrasto con quanto sostenuto dall’Autorità nei suoi pareri e senza aver corrisposto il corrispettivo per la raccolta a tutti i gestori non convenzionati o dai quali non ha ricevuto la fattura²⁰⁰.

114. Infine, il consorzio di filiera ha obiettato alla qualificazione come molto grave dell’abuso contestato nella CRI considerando che si tratta di “condotte poste in essere sulla base di una diversa lettura della disciplina rilevante data da COREPLA rispetto a quella data da AGCM ma pur sempre nell’adempimento della missione ambientale e, dunque, nell’interesse pubblico” e, comunque, senza alcun intento escludente da parte di COREPLA nei confronti del nuovo entrante. Peraltro, la condotta di COREPLA non

¹⁹⁶ DOC189. Si legge, inoltre: “In assenza, cioè, di un accordo tra CORIPET e ANCI sulla quota di rifiuti riconducibili ai propri associati e in presenza di accordi, previamente stipulati, che davano a COREPLA l’obbligo di ritiro della totalità della RDU su richiesta dei convenzionati, COREPLA non ha ritenuto né di cessare il ritiro dell’integralità della RDU né di cessare di pagare ai convenzionati il corrispettivo per la raccolta. Nonostante l’assenza per COREPLA della copertura economica dovuta al mancato CAC da parte degli associati CORIPET era prevalente l’esigenza di ottemperare agli obblighi contrattuali in essere con i convenzionati garantendo la continuità del servizio. Tale esigenza risultava tanto più cogente considerando che COREPLA continuava a percepire il CAC sul 75% dell’impresso al consumo del PET a fronte di tassi di raccolta e riciclo significativamente inferiori. Alla luce di ciò COREPLA ha ritenuto di essere obbligato a continuare a pagare la totalità della RDU”.

¹⁹⁷ DOC307. L’argomento di COREPLA fa leva sulla “continuità del servizio” che il Consorzio avrebbe garantito.

¹⁹⁸ DOC307.

¹⁹⁹ CORIPET in memoria finale e in audizione finale ha dichiarato di aver convenzionato oltre il 50% della RDU riconducibile ai propri consorziati in termini di volumi (DOC314).

²⁰⁰ DOC307.

avrebbe avuto impatto sul mercato in quanto il problema era asseritamente rappresentato dal comportamento di ANCI. Per tale ragione COREPLA chiede la non applicazione della sanzione e in subordine l'applicazione di una sanzione simbolica²⁰¹.

115. Per quanto riguarda la durata iniziale dell'infrazione contestata in CRI, inoltre, COREPLA afferma che la stessa non potrebbe essere ricondotta all'adozione del decreto del MATTM che, comunque, non ha fatto “*venire meno in alcun modo il consolidato quadro giuridico e fattuale*” ma, al più al momento in cui i consorziati CORIPET hanno sospeso il pagamento del CAC (1° gennaio 2019).

V. LE ARGOMENTAZIONI DI CORIPET

116. CORIPET ha depositato due memorie in corso di istruttoria²⁰² ed è intervenuto all'audizione finale²⁰³. Il Consorzio nuovo entrante ha sottolineato le caratteristiche della condotta ostativa di COREPLA, sia antecedente²⁰⁴, sia successiva al riconoscimento ministeriale, che sarebbe testimoniata dalla documentazione in atti e dalla ricostruzione effettuata nella CRI. In particolare, la posizione del consorzio di filiera riposerebbe sulla²⁰⁵ “*pretesa di disponibilità esclusiva di tutti i rifiuti plastici rinvenuti dalla RDU (compresi quelli rinvenuti da materiali immessi a consumo dai produttori consorziati in Coripet), che si è specificamente estrinsecata nelle seguenti condotte:*

- *utilizzo, a tutti i livelli della filiera, di illegittime clausole contrattuali di esclusiva, che attribuiscono a Corepla la disponibilità di tutti i rifiuti plastici della R.D., anche se di pertinenza di altri sistemi autonomi*²⁰⁶;

²⁰¹ DOC314.

²⁰² DOC209 e DOC305.

²⁰³ DOC314.

²⁰⁴ “*l'istanza di intervento nel procedimento del 23.3.2018 [...] con la quale, ad istruttoria di fatto ormai conclusa COREPLA, in modo del tutto strumentale e dilatorio, chiedeva al MATTM di sospendere il procedimento amministrativo di riconoscimento. Quanto sopra ha, peraltro, trovato riscontro nell'istruttoria svolta da codesta Autorità dalla quale è emersa l'attività di pressione esercitata da Corepla sui vertici istituzionali. Si vedano, in proposito, ad esempio: le lettere al Ministro dell'Ambiente in cui a seguito della indizione da parte di Coripet dell'asta telematica del 25.2.2019 si chiede un urgente incontro con il Ministro medesimo paventando il pericolo di una, ovviamente inesistente, discontinuità del sistema di raccolta differenziata in tutto il Paese [...], e si giunge persino ad esprimere timore per il «grave rischio di paralisi del sistema» [...]; ovvero le slides preparate in vista dell'incontro con il Ministro, tutte incentrate sulla pretesa mancanza di autonomia di Coripet e sulle ipotetiche criticità del relativo progetto [...]*”.

²⁰⁵ DOC209.

²⁰⁶ Nella memoria finale (DOC305) e in audizione (DOC314) CORIPET ha precisato che COREPLA non soltanto non ha rimosso le clausole di esclusiva ma le ha più volte azionate paventando la responsabilità contrattuale di ANCI e dei Comuni in caso di violazione (sono agli atti le diffide in tal senso). Al riguardo del resto la posizione di ANCI in audizione conferma tale situazione. In tal senso quindi il coinvolgimento di

- conseguente indizione di aste, anche sui predetti volumi di Coripet (e nonostante questo li avesse già messi ad asta), impedendo così a quest'ultimo di gestire i propri rifiuti e di raggiungere i propri obiettivi di riciclo;
- gestione in perdita dei volumi di rifiuti di competenza di Coripet, su cui COREPLA dal 1.1.2019 non incassa più il Contributo ambientale Conai (i consorziati Coripet da tale data versano il contributo, denominato CRC, al consorzio di appartenenza);
- rifiuto di accettare l'accordo ponte, con i relativi pagamenti, proposto da Coripet a COREPLA a dicembre 2018 (con cui Coripet, nelle more della stipula dell'accordo con ANCI, intendeva comunque farsi carico degli oneri di gestione dei propri volumi, peraltro in base alle medesime condizioni e regole del sistema attuale, onde superare in radice l'eccezione di incompatibilità tra i due sistemi sollevata da Corepla)".

117. Con particolare riferimento alle clausole di esclusiva, CORIPET ha sottolineato come COREPLA abbia “provato a far leva sulla “genesi storica” sottesa a tale clausola (esistenza all’epoca di un unico consorzio EPR), senza tuttavia chiarire come mai non vi ha allora rinunciato e, al contrario, ha continuato ad applicarla (v. infra), pur dopo il riconoscimento di CORIPET”²⁰⁷.

118. Con riguardo alla sospensione del pagamento del CAC, CORIPET ha evidenziato che “la sospensione del versamento del CAC a seguito del riconoscimento provvisorio, è espressamente prevista dall’art. 221, comma 5, TUA, come modificato dalla legge sulla concorrenza 2017 al fine di garantire ai sistemi autonomi la disponibilità delle risorse per poter effettivamente operare”, mentre in un documento acquisito agli atti tale decisione è definita dal management di COREPLA come «una dichiarazione di guerra» a dimostrazione della radicata convinzione, anche dopo il riconoscimento provvisorio del nuovo sistema autonomo, di continuare a disporre in via esclusiva anche dei rifiuti plastici riconducibili ai consorziati CORIPET.

119. A fronte di tale situazione COREPLA avrebbe sostenuto una perdita netta “pur di continuare a gestire i CPL PET di CORIPET”²⁰⁸, rifiutando altresì “con determinazione evidentemente irrazionale e priva di qualsivoglia giustificazione economica — la proposta di Coripet (di dicembre 2018) che, per i volumi di CPL PET coperti dal C.R.C., si era comunque offerto di

ANCI in istruttoria voluto da COREPLA si è risolto “a suo danno”. Al riguardo CORIPET sostiene che (DOC314) “E’ singolare che COREPLA tenti di utilizzare le dichiarazioni di ANCI per dimostrare i presunti problemi dell’assetto concorrenziale e, al contrario, tenti di «screditare» ANCI quando conferma le condotte abusive”.

²⁰⁷ DOC209.

²⁰⁸ Con la finalità di non farlo entrare sul mercato, pari a “97 €/t (527 €/t di costi – 430 €/t di ricavi”.

*corrispondere in favore del medesimo sistema consortile gli importi necessari a coprire gli oneri e i costi necessari per remunerare enti locali e centri di selezione”*²⁰⁹. Questa scelta avrebbe, poi, portato il consorzio di filiera, il 29 marzo 2019 a deliberare: *“di chiedere a Conai un aumento del CAC per fare fronte alla situazione che «è notevolmente aggravata dalla sospensione del pagamento del contributo Conai da parte dei consorziati Coripet» (nota Corepla del 1.4.2019 [...]), aumento che è poi scattato dal 1.1.2020 - all’esclusivo fine di impedire a Coripet di entrare nel mercato e, quindi, di determinarne il mancato riconoscimento definitivo; così da vedere, all’esito, mantenuta e rafforzata la propria posizione monopolistica”*.

120. Quanto al rapporto con gli impianti di selezione (CSS), CORIPET ha sottolineato che COREPLA *“attraverso analoghe illegittime clausole di esclusiva, ha obbligato i CSS, imprese private autonome, gestite da soggetti terzi, considerate, tuttavia, dal medesimo monopolista alla stregua di una propaggine operativa al suo esclusivo servizio (la sua “ossatura industriale”, pur usare le parole dello stesso Corepla; [...]) a consegnare soltanto ad esso i rifiuti da imballaggio in plastica provenienti dalla raccolta differenziata urbana. Così operando, Corepla ha impedito anche ai predetti centri di selezione salvo loro inadempimento contrattuale e conseguente applicazione di ingenti penali e risoluzione automatica del contratto di consegnare a Coripet la sua quota parte dei rifiuti di R.D.”*. Tale posizione di COREPLA ha, poi, avuto una conseguenza negativa diretta su CORIPET al momento delle aste di febbraio 2019, quando *“il sistema consortile, forte della posizione di monopolio detenuta, ha svolto sui CSS, sia prima che dopo l’asta, [...] indebite pressioni [...], riuscendo in definitiva ad impedire a Coripet (che è stato dunque costretto ad annullare la propria asta) di ritirare e avviare a riciclo i volumi di propria competenza”*. Del resto anche i singoli impianti di selezione a tal momento hanno comunicato a CORIPET individualmente, oltre che tramite ASSOSELE, la loro indisponibilità alla consegna del materiale agli aggiudicatari CORIPET in ragione del contratto di esclusiva che li legava a COREPLA.

121. CORIPET ha indicato in audizione finale (e nella memoria relativa)²¹⁰ l’importanza delle misure cautelari (confermate dal TAR del Lazio in primo grado) adottate dal Collegio al fine (i) di consentire il raggiungimento

²⁰⁹ In audizione (DOC314) CORIPET ha sottolineato che COREPLA ha gestito *“scientemente”* in perdita tali volumi pur di tenere il concorrente fuori dal mercato, come testimoniato dai documenti in atti (in particolare ISP259) in cui si legge *“è l’ultima cosa che voglio fare perché nel momento in cui vado da Coripet e gli dico dammi questi soldi lui mi dice allora le bottiglie sono mie e loro partono, tra l’altro loro si sono offerti e noi abbiamo rifiutato perché questo è troppo facile”*.

²¹⁰ DOC305 e DOC314.

dell'Accordo con ANCI (grazie alla rimozione delle clausole di esclusiva nei contratti ANCI/COREPLA e COREPLA/Convenzionati), che assicura ai convenzionati CORIPET corrispettivi di raccolta migliorativi rispetto a quelli concordati tra ANCI e COREPLA (+6€/ton)²¹¹ e (ii) di ottenere la proroga fino al 30 giugno 2021 dell'autorizzazione provvisoria ad operare da parte del MATTM.

122. CORIPET ha, altresì, fatto presente l'atteggiamento persistentemente ostativo di COREPLA con riferimento ai dati in suo possesso in qualità di ex monopolista e comunque di principale operatore del mercato. I dati, infatti, sono essenziali a calcolare le rispettive quote di mercato, i volumi da avviare a riciclo/recupero e i costi di competenza di ciascun EPR e il consorzio di filiera dovrebbe metterli a disposizione in modo trasparente e pienamente fruibile²¹², oggi di CORIPET e, in futuro, di qualunque altro *new entrant*²¹³, pena ulteriori forme di abuso visto che tale comportamento ancora una volta impedisce l'operatività dei nuovi sistemi di gestione.

123. Infine, CORIPET, in audizione istruttoria²¹⁴, ha formulato alcune precisazioni con riferimento alle affermazioni rese da COREPLA in merito: (i) alla non riciclabilità del PET opaco, indicando che il suo progetto industriale prevede la riciclabilità altresì del PET opaco e, quindi, la richiesta ai selezionatori di introdurre la selezione di un nuovo flusso costituito da "contenitori in PET per liquidi opachi"²¹⁵; (ii) alla presunta efficienza del

²¹¹ Con riferimento, in particolare, alle modalità di convenzionamento, esso avviene sulla base di una convenzione locale tipo allegata all'accordo sulla falsariga di quanto avviene nel sistema di filiera. "da segnalare poi che poiché il processo di firma di circa 1.000 convenzioni locali richiede ovviamente del tempo (con l'ulteriore complicazione derivante dalla situazione COVID-19) e per evitare che il suo trascorrere si risolva in danno dei Comuni o loro delegati, privandoli - nelle more della firma di dette convenzioni - dei corrispettivi di raccolta, CORIPET si è impegnato «tenuto conto anche dell'attuale situazione di emergenza sanitaria e delle relative misure urgenti di contenimento del contagio da Covid-19, a riconoscere i maggiori oneri di RD (...) anche nelle more della firma delle convenzioni locali (...)» [...]. È questo un meccanismo di garanzia pensato e voluto da CORIPET a tutela dei Comuni (o loro delegati), che assicura la continuità del finanziamento della raccolta urbana anche durante il periodo necessario alla firma di un numero considerevole di convenzioni".

²¹² "Le analisi merceologiche servono a capire quanti CPL PET ci sono nella RDU e questo è un dato essenziale e fondamentale". Tale dato dovrebbe essere fornito in maniera facilmente leggibile ed elaborabile (fil Excel) cosa che COREPLA ha rifiutato di fare. Lo stesso vale per i giustificativi chiesti da CORIPET per liquidare i corrispettivi delle misure cautelari e) e f) che COREPLA rifiuta di fornire o è disponibile a fornire a condizioni inaccettabili (5% dei giustificativi).

²¹³ DOC305 "nessun sistema di EPR potrà mai essere pienamente operativo in modo autonomo, ma la sua operatività sarà sempre legata e condizionata dalla discrezionalità di COREPLA (che apre a possibili nuove condotte abusive) nel decidere o meno, e in che misura, di collaborare fornendo detti dati (penalizzando alla lunga il sistema di EPR concorrente, esposto a errori nella individuazione e fatturazione della propria quota su cui riconoscere i corrispettivi di raccolta e selezione, alla sovrastima della quota di plasmix di sua competenza, etc.)".

²¹⁴ DOC202.

²¹⁵ CORIPET ha precisato: "Tali contenitori, come le altre bottiglie in PET, sono selezionabili e riciclabili e già oggi vi sono esempi in tal senso. [...]. In sintesi, già oggi vi sono CSS che selezionano (assieme ad altri CPL) i contenitori in PET opaco per conto di COREPLA e già oggi vi sono vendite dirette dei contenitori in

modello consortile centralizzato che in realtà per la plastica non sarebbe idoneo a raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero di legge. Al contrario la condotta abusiva di COREPLA era finalizzata a precludere al progetto CORIPET di dispiegare le proprie potenzialità ossia incrementare il tasso di recupero delle bottiglie in CPL PET *food*, ridurre i volumi di Plasmix²¹⁶ e ottenere, tramite gli eco-compattatori, la possibilità di produrre *RPET*.

VI. VALUTAZIONI

VI.1 IL MERCATO RILEVANTE DEL PRODOTTO E GEOGRAFICO

124. Come noto, nell'ipotesi di abuso di posizione dominante la delimitazione del mercato di riferimento inerisce ai presupposti del giudizio sul comportamento anticoncorrenziale; in tal caso, occorre preventivamente accertare l'esistenza di una dominanza nel mercato per connotare il comportamento in esso osservato come abusivo.

125. Ai fini dell'identificazione di un mercato rilevante occorre prendere in considerazione tanto le caratteristiche del prodotto o del servizio interessato dalla condotta in esame (mercato del prodotto), quanto l'estensione geografica entro cui le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone geografiche contigue, segnatamente in quanto le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse da quelle prevalenti in dette altre zone²¹⁷.

PET opaco [...] da COREPLA ai riciclatori. Si tratta quindi di contenitori riciclabili a nulla rilevando in senso contrario che COREPLA abbia deciso di non incentivare/incrementare la selezione e il riciclo di tali bottiglie". In merito, poi, alla contestazione effettuata da COREPLA in audizione e relativa al fatto che i consorziati CORIPET pagano il medesimo contributo ambientale sull'impresso al consumo di PET opaco o trasparente il consorzio in audizione (DOC202) ha precisato: "Il motivo per cui CORIPET [...] non ha previsto un CRC differenziato (più alto sul PET opaco) è perché il consorzio intende progressivamente implementare la selezione e il riciclo dei contenitori in PET opaco, sia di quelli provenienti dal flusso della RD tradizionale, che di quelli derivanti dal flusso degli eco-compattatori, per farvi nuovi oggetti ma anche per rifare bottiglie in PET opaco grazie alla raccolta selettiva. Sul versante della RD tradizionale, nella proposta di contratto inviata ai selezionatori CORIPET ha quindi previsto l'attivazione da parte dei CSS, per il momento su base volontaria, del nuovo flusso specifico rappresentato proprio dai «contenitori in PET per liquidi opachi». Inoltre, CORIPET ha già attivato talune filiere di riciclo del PET opaco grazie alla collaborazione delle aziende del latte proprie consorziate, che ritirano dalla distribuzione il latte non venduto confezionato in PET opaco, svuotano il contenuto e poi chiamano in causa CORIPET che procede a far ritirare detti CPL in PET opaco, per poi destinarli agli impianti di riciclo dei propri consorziati [...]". Sulla questione della riciclabilità del PET opaco si veda altresì l'articolo apparso sul supplemento Affari e Finanza di Repubblica nel mese di maggio 2019 (https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2019/05/06/bottiglie-in-pet-opaco-e-lora-del-ricicloAffari_e_Finanza26.html).

²¹⁶ Anche per il recupero degli imballaggi in PET opaco che COREPLA ad oggi avrebbe deciso di non riciclare.

²¹⁷ Cfr. *ex multis*, sentenza del Tribunale di Primo Grado 1° luglio 2010 (causa T-321/05 AstraZeneca) e, in appello, della Corte di Giustizia UE del 6 dicembre 2012, (causa C-457/10P).

126. Nel presente procedimento, in ragione delle condotte in esame, come si vedrà meglio nei paragrafi che seguono, il mercato rilevante può individuarsi *nell’offerta del servizio di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET a uso alimentare* in adempimento degli obblighi di *EPR* gravanti sui relativi produttori, che costituisce parte del più ampio settore dell’avvio a riciclo e recupero degli imballaggi in plastica nel loro insieme.

VI.1.1 *Il mercato rilevante del prodotto*

127. In ordine alla definizione del mercato rilevante ai fini del presente procedimento, occorre infatti ricordare che quest’ultimo concerne condotte escludenti nel mercato dell’offerta dei servizi di *compliance* all’*EPR* per i produttori di materiali plastici, che definiscono quindi la domanda per questi servizi, offerti in concorrenza dal consorzio di filiera CONAI/COREPLA e dai sistemi autonomi autorizzati all’attività di recupero e riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica.

128. Questi ultimi si distinguono sulla base del circuito di raccolta nel quale confluiscono, a seconda delle loro caratteristiche merceologiche e dell’uso che viene fatto degli imballaggi da cui essi derivano: come già visto, mentre gli imballaggi c.d. secondari non assimilati e terziari, una volta usati, sono raccolti direttamente presso le superfici private dove essi sono trasformati in rifiuti (di seguito, i “rifiuti da imballaggi in plastica speciali”), gli imballaggi primari e secondari assimilati, dopo l’uso, rientrano nella raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani o RDU, dando origine ai “rifiuti da imballaggi in plastica urbani” o “RDU della plastica”.

129. L’attività dell’avvio a riciclo e recupero degli imballaggi è un’attività per la quale, nella stragrande maggioranza delle filiere (inclusa la plastica), ad oggi i costi superano i ricavi. Il suo svolgimento avviene, dunque, come conseguenza dell’obbligo di *EPR* (*Extended Producer Responsibility*) in capo ai produttori e agli utilizzatori, come previsto dal TUA²¹⁸. Come visto, infatti, la responsabilità estesa attribuita ai produttori e utilizzatori di imballaggi comporta per questi ultimi l’obbligo di ricorrere a sistemi di gestione (c.d. sistemi di *compliance* all’*EPR*) dei rifiuti derivanti dagli imballaggi da essi prodotti, immessi nel mercato e utilizzati, e di finanziarne l’attività.

²¹⁸ Come visto sopra (cfr. punto 23) tale obbligo è stato sancito formalmente per la prima volta dall’art. 8 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti. Nell’ordinamento nazionale il principio di *EPR* e il più generale principio di derivazione comunitaria 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 - sono stati recepiti, rispettivamente, nell’art. 3-ter e 178-bis del D. lgs. 152/2006 (*EPR*), in particolar modo per ciò che riguarda i rifiuti, nell’art. 179 TUA (PPP).

130. Il TUA, all'art. 221, ha concesso ai soli produttori (non anche agli utilizzatori) modalità alternative al sistema di filiera CONAI (per la plastica tramite il consorzio COREPLA) – istituito per legge²¹⁹ - di adempimento dell'obbligo, con possibilità di costituzione di sistemi autonomi di gestione²²⁰.

131. Da quanto precede emerge dunque che i sistemi di *compliance* all'EPR svolgono la loro attività su mandato dei produttori consorziati, i quali assolvono al loro obbligo finanziando, attraverso un contributo (detto ambientale), le attività di avvio al riciclo e al recupero effettuate per loro conto dal consorzio prescelto.

132. Ciascun operatore che sia attivo nell'offerta del servizio di avvio a riciclo e recupero dei rifiuti da imballaggi in plastica urbani (incluso il sistema di filiera CONAI/COREPLA) deve necessariamente avvalersi, almeno in parte²²¹, dei soggetti che effettuano la RDU, di norma riconducibili a soggetti che svolgono il servizio in regime di privativa per conto dei comuni. Per converso, l'avvio a riciclo e recupero dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali può essere organizzato da soggetti diversi a partire dalla raccolta, che non è inclusa in alcun regime di privativa. Pertanto, la gestione dell'avvio a riciclo e recupero di rifiuti da imballaggi in plastica urbani e quella dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali individuano mercati distinti.

133. Analogamente a quanto avviene per il consorzio COREPLA, anche i sistemi autonomi di avvio al riciclo e recupero dei rifiuti da imballaggi in plastica urbani, per la loro operatività devono, da un lato, entrare in possesso dei rifiuti da imballaggi immessi al consumo dai propri consorziati e raccolti dai gestori locali nella RDU²²² e, dall'altro, ottenere, tramite i CSS, la

²¹⁹ Art. 224 TUA.

²²⁰ È appena il caso di notare qui che la previsione per legge della possibilità che esista una pluralità di consorzi attraverso i quali i produttori possono ottemperare ai loro obblighi di EPA rende del tutto irrilevante la argomentazione di COREPLA secondo la quale la presenza di più consorzi in concorrenza tra loro sarebbe inutile o addirittura dannosa e quindi l'intervento dell'Autorità a favore della sopravvivenza di un consorzio autonomo sarebbe per questo motivo ingiustificato. Ciò a tacer del fatto che, come invece più volte argomentato dall'Autorità (si veda, tra l'altro, quanto riportato in IC49 - MERCATO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI) la concorrenza tra sistemi di *compliance* rappresenta un fattore costitutivo del meccanismo di EPA anche in funzione degli obiettivi di tutela ambientale che tale meccanismo si ripromette di raggiungere. La concorrenza tra sistemi di *compliance* consente infatti che il pagamento richiesto a ciascun produttore sia il più vicino possibile al costo di avvio a riciclo degli imballaggi che questi ha immesso al consumo, incentivandolo dunque a sviluppare e adottare imballaggi il cui costo di avvio a riciclo sia il minimo possibile.

²²¹ CORIPET, infatti, ha previsto altresì una modalità alternativa di raccolta degli imballaggi in CPL PET *food* consistente, come già descritto sopra, nell'installazione di macchinari (eco-compattatori) in cui gli imballaggi, una volta raggiunto il fine vita, sono introdotti dagli stessi consumatori in ragione di *benefits* economici che vengono riconosciuti loro. Si tratta di una modalità che allo stato rappresenta un possibile complemento della raccolta urbana effettuata in regime di privativa dai comuni o dalle imprese da essi individuate.

²²² Il principio di responsabilità estesa sui propri rifiuti da imballaggio non presuppone l'obbligo di gestione degli *specifici* imballaggi immessi al consumo da ciascun produttore, ma deve essere inteso come applicabile alle *quantità* di rifiuti da imballaggio equivalenti; cfr. in tal senso l'interpretazione ministeriale contenuta nel

selezione di tale materiale per poterlo successivamente vendere ai riciclatori (principalmente tramite aste), adempiendo così all'incarico ricevuto e finanziato dai produttori consorziati²²³. Gli importi ricavati da tali aste, come anticipato, non sono sufficienti per sostenere tutti i costi di raccolta e avvio a riciclo dei rifiuti urbani da imballaggi in plastica, rappresentati dai maggiori oneri della RDU riconosciuti ai gestori della raccolta convenzionati e dalle spese di selezione di tali rifiuti (e di recupero energetico dei prodotti diversi da quelli venduti nonché di smaltimento dei sottoprodotti – scarti - della selezione). La differenza viene coperta, come anticipato, attraverso i contributi ambientali versati dai produttori consorziati.

134. All'interno dei rifiuti primari della plastica urbani, l'avvio a recupero e riciclo dei soli imballaggi in CPL PET per uso alimentare o *food* definisce allo stato un mercato rilevante distinto dagli imballaggi realizzati in altri polimeri, in considerazione del fatto che il CPL PET per uso alimentare ha una riciclabilità e delle quotazioni economiche diverse dagli altri polimeri della plastica²²⁴ e che l'attività svolta dal consorzio nuovo entrante (CORIPET) è diretta al recupero e riciclo di tale parte soltanto della RDU e alla sua valorizzazione.

135. Stante il perimetro autorizzativo e operativo di CORIPET, con riguardo alle caratteristiche della domanda, infatti, i servizi di cui trattasi risultano richiesti unicamente dai produttori di imballaggi in CPL PET per uso alimentare e, dal lato dell'offerta, detti servizi possono essere offerti unicamente dal consorzio di filiera e da CORIPET in quanto sistema autonomo autorizzato per il recupero e il riciclo di detto specifico materiale²²⁵.

decreto di riconoscimento di CORIPET, secondo la quale la dizione “*propri rifiuti*” di cui all'art. 121.3 del TUA, con riferimento alla responsabilità di ogni produttore, deve essere interpretato, per gli imballaggi primari, come un “*quantum di rifiuti della stessa tipologia e pari a quelli generati dal consumo dei propri prodotti*” (DOC1.4)

²²³ Per ottenere il materiale dalle gestioni locali, come visto sopra (III.1.2), il sistema CONAI/COREPLA ha stipulato dal 1999 ad oggi, per periodi di validità quinquennale, convenzioni con ANCI e con i convenzionati che disciplinano le condizioni economiche e le modalità operative del conferimento della RDU presso CSS individuati dallo stesso COREPLA. Alle gestioni locali COREPLA riconosce un corrispettivo per i maggiori costi della RDU commisurato alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti. Art. 221, co. 2 del TUA “[...] *il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro*”. Dall'altro lato COREPLA, come visto nella parte sulle Evidenze Istruttorie III.2, stipula convenzioni con i CSS (imprese terze) che disciplinano le condizioni economiche e le modalità dell'attività da essi svolta per conto del consorzio.

²²⁴ Le quotazioni della vendita di CPL PET per la verità includono anche una percentuale intorno al 5% del CPL PET non alimentare. Tale scelta di selezione non modifica, comunque, la conclusione raggiunta per cui i rifiuti in CPL PET hanno, sul mercato della vendita dei rifiuti degli imballaggi in plastica, quotazioni proprie e tra le più alte esistenti.

²²⁵ Si osserva che le modalità di raccolta differenziata dei rifiuti urbani non distinguono fra i diversi polimeri plastici (sia la raccolta multimateriale che monomateriale raccolgono infatti indistintamente tutti i tipi di rifiuti della plastica), tuttavia l'attività di selezione consente di isolare vari tipi di polimero per consentire la vendita ai riciclatori in maniera distinta (CPL PET), a valori di mercato diversi, in base alla tipologia di materiale. La

Al tempo stesso, la specificità dell'autorizzazione e i notevoli ostacoli amministrativi che si frappongono al suo ottenimento, limitano fortemente la contendibilità della domanda di servizi di *compliance* agli obblighi di EPR dei produttori di imballaggi primari in CPL PET *food*, contribuendo ulteriormente a delimitare il mercato dal lato dell'offerta secondo l'operatività dei consorzi attualmente esistenti.

136. In conclusione, si ritiene che dal punto di vista merceologico il mercato rilevante, in ragione delle specifiche sopra delineate che caratterizzano il caso di specie, sia allo stato individuabile in quello dell'offerta di servizi di *compliance* all'EPR per gli imballaggi in CPL PET a uso alimentare, facente parte del più ampio settore dell'offerta dei medesimi servizi di *compliance* all'EPR per tutti gli imballaggi in plastica.

VI.1.2 *Il mercato rilevante geografico*

137. Sotto il profilo geografico, il mercato rilevante sopra identificato possiede una dimensione nazionale, in ragione dell'ambito di applicabilità delle pertinenti disposizioni normative e regolamentari. La disciplina nazionale vigente ha infatti strutturato un sistema di assolvimento dell'obbligo di gestione dei rifiuti da imballaggi diverso rispetto agli altri Paesi europei, che, peraltro, implica anche l'applicazione di contributi ambientali uguali su tutto il territorio nazionale ma diversi da quelli che devono versare gli operatori di altri Stati membri per gli imballaggi in CPL PET ivi immessi al consumo. Ciò è sufficiente affinché nel mercato nazionale si creino condizioni concorrenziali distinte da quelle presenti in altre aree del mercato interno europeo, tali da consentire di affermare che il mercato rilevante si estende al solo territorio italiano. Tale conclusione appare confermata anche dal fatto che l'assoggettamento all'obbligo di farsi carico della gestione è strettamente legato a un criterio di territorialità, ovvero all'immissione al consumo di imballaggi nel territorio italiano, indipendentemente dalla localizzazione geografica degli operatori, e che le operazioni di recupero e riciclo hanno luogo nel territorio italiano²²⁶.

138. Conclusivamente, ai fini della valutazione delle condotte oggetto del procedimento, il mercato rilevante può essere individuato nel mercato

selezione del CPL PET negli appositi impianti avviene in maniera unitaria, senza distinzione tra CPL ad uso alimentare e non alimentare. Il CPL PET *food* rappresenta circa il 95% del totale dei rifiuti di CPL PET selezionati.

²²⁶ Cfr. in senso conforme i casi comunitari AT.39759 – *ARA Foreclosure* deciso dalla Commissione Europea il 20 settembre 2016 e il caso COMPD3/34493 – *DSD* del 20 aprile 2001 in cui parimenti il mercato rilevante geografico è stato ritenuto nazionale (Austria e Germania rispettivamente).

nazionale della gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET per uso alimentare, funzionale all'ottemperanza agli obblighi di EPR in capo ai relativi produttori che immettono i loro imballaggi al consumo nel territorio italiano.

VI.2. La posizione dominante di COREPLA

139. Secondo consolidata giurisprudenza *antitrust*, la posizione dominante è quella posizione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare il dispiegarsi di una concorrenza effettiva su un determinato mercato e ha la possibilità di tenere comportamenti in linea di massima indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori²²⁷.

140. In linea con la Comunicazione della Commissione concernente “*Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'art. 82 del Trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*”²²⁸, i fattori strutturali costitutivi della posizione dominante sono essenzialmente individuati nella dimensione della quota di mercato, tanto più se rilevante e persistente nel tempo²²⁹, nonché nell'esistenza di barriere all'ingresso per nuovi operatori²³⁰.

141. Nel mercato rilevante di dimensione geografica nazionale della gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET *food*, in adempimento degli obblighi di EPR gravanti sui produttori, da circa 20 anni è presente in Italia esclusivamente COREPLA, quale consorzio operativo nell'avvio a riciclo e recupero di tutti gli imballaggi primari in plastica nell'ambito del sistema di filiera che fa capo a CONAI. L'adesione al sistema di filiera ai sensi dell'art. 221, co. 3 lett. b) è stata, in particolare, l'unica alternativa a disposizione dei soggetti obbligati con riguardo a tutti gli imballaggi in plastica primari, fino alla costituzione di CORIPET. Ne deriva che il COREPLA ha operato quale soggetto in monopolio *de facto* nella gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in plastica, ivi inclusi gli imballaggi in CPL PET *food*, essendo altresì l'unico soggetto che ha fruito dei necessari rapporti contrattuali con gli enti locali ai fini

²²⁷ Cfr. giurisprudenza consolidata a partire da Corte di Giustizia, 14 febbraio 1978, C- 27/76, *United Brands*. Nella giurisprudenza nazionale, si veda Tar Lazio, 4 giugno 2019, n.7175, A487 - *Compagnia Italiana Di Navigazione-Trasporto Marittimo Delle Merci Da/Per La Sardegna*; Tar Lazio, 31 maggio 2018, n. 6080, A484 – *Unilever/Distribuzione gelati*; Tar Lazio, 1° agosto 2017, nn. 9140 e 9141, A435 - *Comune di Prato-Estra Reti Gas*; Tar Lazio, 23 gennaio 2017, n. 1188, A474 – *SEA/Convenzione ATA*.

²²⁸ In G.U.U.E, C 45, del 24 febbraio 2009.

²²⁹ Par. 13.

²³⁰ Par. 16.

dell'accesso alla RDU, in ragione dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI e del correlato Allegato Plastica, nonché di una fitta rete di rapporti contrattuali con i CSS, per il necessario trattamento dei rifiuti da imballaggi plastici ai fini dell'attività di vendita per il riciclo.

142. COREPLA, al momento dell'avvio del procedimento deteneva, quindi, una posizione di monopolio nel mercato rilevante dell'avvio al riciclo e recupero degli imballaggi in CPL PET *food*. Tale posizione, peraltro, si è mantenuta inalterata anche a seguito dell'ottenimento dell'autorizzazione ad operare in capo a CORIPET a partire da aprile 2018, proprio a causa delle condotte contestate a COREPLA nel presente procedimento, che hanno determinato la mancata operatività del consorzio nuovo entrante e conseguentemente, il mantenimento della posizione di monopolio di COREPLA nel mercato rilevante.²³¹

143. Ai fini dell'analisi delle condotte contestate nel presente procedimento, COREPLA risulta, quindi, in posizione dominante nel mercato rilevante, di dimensione nazionale, dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET per uso alimentare o *food*. Si osserva, in ogni caso, alla luce di quanto appena detto, che COREPLA deterrebbe una posizione di dominanza anche qualora il mercato fosse più ampio rispetto all'attività di avvio al riciclo e recupero dei soli imballaggi in CPL PET a uso alimentare e fosse esteso agli imballaggi in plastica nel loro complesso.

²³¹ Si osserva che COREPLA deterrebbe una posizione di monopolio anche qualora il mercato fosse più ampio rispetto all'attività di avvio al riciclo e recupero dei soli imballaggi in CPL PET *food* ed esteso agli imballaggi in plastica da RDU nel loro complesso. In tale più ampio mercato, infatti, COREPLA opera tutt'oggi in condizioni di monopolio. COREPLA detiene altresì alcune rilevanti caratteristiche soggettive quali la storicità della propria presenza, il marchio affermato, la stabilità dei rapporti contrattuali sul territorio, tutti profili che si collegano strettamente alla posizione di monopolio detenuta. Anche in seguito all'ingresso di CORIPET, quale conseguenza dell'intervento cautelare dell'Autorità, COREPLA deterrà nel mercato nazionale della gestione dell'avvio a riciclo degli imballaggi primari in plastica circa il 93% del totale, tenuto conto che l'incidenza del CPL PET *food* sul totale della RDU è di circa il 28% e di questo la quota imputabile ai consorziati CORIPET è pari a circa il 25/26% a dati 2019 (in crescita e pari a oltre il 40% nel 2020). Cfr. DOC189: “[...] sulla base della misura cautelare imposta dall'Autorità, al CORIPET (fino a quando non diventeranno effettive le rilevazioni merceologiche presso ogni CSS) viene attribuito il 7,05% della RDU in ingresso in ogni CSS. La percentuale di 7,05 nasce dal fatto che il PET nella raccolta differenziata è stimato essere il 28% del totale raccolto e conferito in ingresso ai CSS e la quota parte di immesso al consumo di CORIPET è circa il 25% (25,06% sulla base dei dati Plastic Consult del primo trimestre 2019)”. Qualora si calcolasse, poi, la quota di mercato di COREPLA nel mercato nazionale della gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in solo CPL PET *food*, la quota del consorzio di filiera, tenendo in considerazione l'immesso al consumo dei consorziati CORIPET nel 2019, sarebbe pari a circa il 75%. In entrambi i casi, dunque, il consorzio di filiera deterrebbe una posizione dominante anche successivamente all'ingresso del nuovo entrante. Tale quota nel 2020 è in progressiva riduzione in ragione della crescita del numero di produttori di imballaggi in CPL PET *food* che hanno deciso di abbandonare il consorzio di filiera per associarsi al CORIPET.

VI.3 Il carattere abusivo delle condotte di COREPLA

144. Il complesso delle evidenze acquisite nel corso del procedimento consente di sostenere che COREPLA, nel mercato nazionale dell'avvio a recupero e riciclo degli imballaggi in CPL PET *food* in cui è dominante, ha adottato una serie di condotte abusive di natura escludente, finalizzate a ritardare o a impedire l'effettiva operatività e, quindi, l'accesso al mercato da parte del sistema autonomo nuovo entrante, CORIPET, successivamente all'ottenimento da parte di quest'ultimo dell'autorizzazione provvisoria a operare da parte del MATTM (24 aprile 2018).

145. L'uscita definitiva di CORIPET dal mercato avrebbe, infatti, consolidato la posizione monopolistica del consorzio di filiera con un conseguente effetto di *signalling* consistente nello scoraggiare eventuali nuovi sistemi autonomi dall'ingresso nel mercato dei servizi di avvio a riciclo e recupero per imballaggi primari.

146. Le condotte dell'operatore dominante hanno, inoltre, impedito la realizzazione degli obiettivi ambientali e pro consumeristici riconducibili al progetto CORIPET, che prevede altresì la progressiva installazione di eco compattatori, in particolare nelle aree del Paese ove la raccolta differenziata è meno sviluppata, con il fine di stimolare i consumatori a riciclare maggiormente in ragione dei *benefits* economici che sono in grado di ottenere, e di indirizzare i riciclatori e il sistema a immettere sul mercato materiale idoneo all'RPET (ossia PET riciclato che può essere riutilizzato anche per l'uso alimentare in ragione della maggiore selettività delle modalità di raccolta del rifiuto), conformemente agli obiettivi imposti dalla normativa europea²³².

VI.3.1 I principi sull'abuso di posizione dominante

147. Sebbene l'esistenza di una posizione dominante non privi l'impresa che la detiene del diritto di tutelare i propri interessi commerciali e della facoltà di compiere, entro limiti ragionevoli, gli atti che ritenga opportuni per la protezione di tali interessi, non è ammissibile un comportamento che abbia lo scopo di rafforzare la sua posizione dominante e di abusarne²³³. Ne consegue che, comportamenti legittimi dal punto di vista antitrust, se posti in essere da un'impresa che non detiene una posizione dominante, possono rappresentare, invece, abusi qualora siano compiuti da un'impresa in tale posizione. Si

²³² In particolare direttiva n. 904/2019 in materia di plastica monouso.

²³³ Cfr., *ex multis*, sentenza del Tribunale di Primo Grado 1° luglio 2010, (causa T-321/05 *AstraZeneca*), punto 354.

rammenta che sull'impresa in posizione dominante grava la “*speciale responsabilità*” di non permettere che il suo comportamento ostacoli una concorrenza effettiva nel mercato²³⁴.

148. Con riguardo al caso di specie, la possibilità di esercitare una condotta abusiva e la sua idoneità a ostacolare la concorrenza è evidentemente maggiore in un'attività come quella dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi in plastica (tra cui quelli in CPL PET *food*) ove pur avendo il legislatore posto le basi per l'operatività di sistemi autonomi (*ex art. 221 del TUA*), fino all'ingresso di CORIPET, la sola impresa attiva per circa 20 anni è stata il COREPLA.

VI.3.2 Le condotte contestate

149. Alla luce del complesso delle evidenze acquisite nel corso del procedimento, risulta che COREPLA, in qualità di operatore monopolista nel mercato dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET *food*, abbia intenzionalmente messo in atto una serie di condotte anticoncorrenziali integranti un'unica strategia escludente, qualificabile come abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE. Tale strategia risulta finalizzata a impedire quanto più a lungo possibile l'operatività di CORIPET, mantenendo la gestione di COREPLA su una quota parte significativa di rifiuti da imballaggio in CPL PET *food* (la quota attribuibile ai consorziati CORIPET, peraltro, suscettibile di progressivo incremento). La gestione dei rifiuti da imballaggi in CPL PET, peraltro, risulta particolarmente vantaggiosa tra tutte quelle in carico a COREPLA, in quanto rispetto a rifiuti composti da altri polimeri della plastica presenta un minor “deficit di catena” (ossia un miglior rapporto tra ricavi e costi di gestione, pur non riuscendo i primi a coprire del tutto i secondi).

VI.3.2 (a) I fatti antecedenti l'adozione del decreto ministeriale provvisorio di CORIPET

150. La natura intenzionalmente escludente delle condotte contestate, poste in

²³⁴ “Secondo una costante giurisprudenza, la nozione di sfruttamento abusivo è una nozione oggettiva, che riguarda i comportamenti dell'impresa in posizione dominante atti ad influire sulla struttura di un mercato in cui, proprio per il fatto che vi opera l'impresa considerata, il grado di concorrenza è già sminuito, e che hannol'effetto di ostacolare, ricorrendo a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale tra prodotti e servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, la conservazione del grado di concorrenza ancora esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza”. Cfr., *ex multis*, sentenza della Corte di Giustizia UE del 16 dicembre 2012, (causa C-457/10P – AstraZeneca), punto 60.

essere in un periodo successivo al riconoscimento provvisorio di CORIPET, emerge chiaramente dalla documentazione in atti che testimonia il costante atteggiamento ostativo di COREPLA già durante il procedimento amministrativo di riconoscimento del sistema autonomo. A tale procedimento, come visto sopra, ha preso parte formalmente il solo CONAI²³⁵ (del cui sistema di filiera COREPLA è parte integrante); tuttavia COREPLA risulta essere stato parimenti ampiamente coinvolto²³⁶, anche individualmente, durante i due anni di istruttoria, come testimoniato dalla risposta negativa del Ministero alla richiesta di partecipazione formale al procedimento che COREPLA ha presentato a marzo 2018²³⁷. Il Ministero ha infatti motivato il rigetto indicando che il tenore della stessa richiesta formulata da COREPLA denotava un'ampia e approfondita conoscenza del progetto presentato da CORIPET e sottolineando di aver già esaminato e affrontato nel corso del procedimento gli argomenti proposti dal consorzio di filiera²³⁸. La posizione contraria all'autorizzazione di CORIPET a operare è poi stata confermata dall'impugnazione del decreto medesimo dinanzi al giudice amministrativo²³⁹, da parte di COREPLA.

151. Il presente procedimento contesta a COREPLA la portata escludente delle condotte del consorzio di filiera successivamente al riconoscimento provvisorio di CORIPET a operare, per il pregiudizio arrecato al nuovo entrante e, più in generale, per l'ostacolo all'operatività di sistemi di *compliance* all'EPR in concorrenza, come previsto dalla legislazione vigente. In un contesto in cui (*i*) la legge (art. 221 del TUA) prevede espressamente la possibilità di scelta, da parte dei produttori di imballaggi in plastica primari, di assolvere ai propri obblighi di *compliance* all'EPR mediante diversi sistemi,

²³⁵ Il CONAI, al tempo tenuto – *ex lege* - a fornire elementi di valutazione al Ministero, nel procedimento amministrativo ha sollevato più volte, nei due anni del suo svolgimento, contestazioni di natura oggettiva e soggettiva al progetto presentato da CORIPET.

²³⁶ Tale posizione è confermata da quanto dichiarato dal giudice amministrativo nella sentenza di rigetto del ricorso contro il decreto di autorizzazione provvisoria in cui parimenti si legge: “*nel corso del procedimento [di riconoscimento del progetto CORIPET] il coinvolgimento del sistema consortile CONAI-COREPLA è stato ampiamente assicurato anche attraverso la trasmissione ai consorzi ricorrenti del progetto e degli elementi integrativi inviati da CORIPET e l'adeguata considerazione delle osservazioni dagli stessi presentate*” (sentenza n. 10049/2019 del 26 luglio 2019).

²³⁷ ISP336.

²³⁸ “*Si ritiene, pertanto, di aver reso conoscibili le necessarie informazioni progettuali, sia nei confronti di CONAI che di codesto Consorzio, rientrando nell'articolato sistema consortile dal primo coordinato, tanto che si evince dal tenore della nota ricevuta che risulta conosciuto ogni aspetto inerente al nuovo sistema autonomo proposto*” e ancora “[...] *il Ministero ritiene di aver puntualmente esaminato nell'ambito dell'istruttoria condotta gli argomenti proposti e - laddove sia stata riscontrata l'oggettiva necessità di avvio del sistema per l'apprestamento di una adeguata soluzione - nell'ambito del procedimento di riconoscimento, attualmente in fase conclusiva, sono state definite con ISPRA tutte le prescrizioni necessarie ad assicurare il corretto funzionamento del sistema gestionale complessivo*” (ISP28).

²³⁹ Il ricorso è stato rigettato in primo grado dal TAR del Lazio (n. 10049 del 26 luglio 2019) ed è ora pendente in grado di appello.

fra loro coesistenti²⁴⁰ e (ii) è intervenuto il decreto di riconoscimento provvisorio a operare di CORIPET da parte del Ministero dell' Ambiente, era necessario assicurare la coesistenza di operatività dei due consorzi nel servizio di *compliance* all' *EPR* nei confronti dei produttori di imballaggi in CPL PET *food*. Tale coesistenza implicava la possibilità di accedere *pro quota* alla gestione dei rifiuti da RDU della plastica raccolti dai gestori locali in esclusiva, nonché ai servizi delle altre controparti della filiera, in particolare i CSS.

VI.3.2 (b) *Le condotte oggetto di contestazione*

152. A valle dell'avvenuto riconoscimento del nuovo sistema autonomo, COREPLA, invece, ha consapevolmente e intenzionalmente operato al fine di ostacolare la concreta operatività sul mercato di quest'ultimo, sfruttando abusivamente la propria storica posizione di unico depositario della RDU della plastica, oggetto di convenzionamento consortile, coincidente sostanzialmente con l'integralità della RDU della plastica raccolta su tutto il territorio italiano, e, segnatamente, continuando a pretendere, pur a fronte dell'esistenza del nuovo sistema autonomo, l'applicazione di clausole di esclusiva in proprio favore, nei confronti dei gestori della raccolta e, a valle, dei selezionatori, contenute in accordi sottoscritti in una fase antecedente all'autorizzazione di CORIPET.

153. Le condotte contestate, tutte riconducibili alla strategia escludente sopra menzionata, sono specificamente individuabili ne: (i) la mancata eliminazione, dopo il riconoscimento di CORIPET, di quelle clausole, contenute nell'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA e nei contratti con i convenzionati, che avevano l'effetto di vincolare i gestori convenzionati a consegnare a COREPLA la totalità della RDU della plastica in convenzione, con le conseguenze ostative della negoziazione tra ANCI e CORIPET che ciò ha determinato ²⁴¹; (ii) la mancata eliminazione, dopo il riconoscimento di CORIPET, delle clausole di esclusiva nei contratti con i centri di selezione,

²⁴⁰ La previsione per legge (TUA) della possibilità che esista una pluralità di consorzi attraverso i quali i produttori possono ottemperare ai loro obblighi di *EPR* rende del tutto inconferente l'obiezione di COREPLA secondo cui la presenza di più consorzi in concorrenza tra loro sarebbe inutile o addirittura dannosa e che il sistema italiano di responsabilità condivisa sarebbe "coerente" con una "gestione centralizzata" (cfr. DOC307). Allo stesso modo, appare inconferente la posizione di COREPLA laddove rivendica l'efficienza della propria gestione e gli ottimi risultati ottenuti. A prescindere, infatti, dalla circostanza che CORIPET ha contestato l'efficacia del sistema consortile di filiera di raggiungere gli obiettivi di legge nel settore degli imballaggi in plastica, tale obiezione non rappresenta in ogni caso una giustificazione per un operatore in posizione dominante per adottare condotte abusive con finalità di esclusione di un concorrente dal mercato.

²⁴¹ Cfr. *supra* sez. III.2.2 e III.2.3.

tali per cui, in combinato disposto con le clausole di esclusiva di cui al punto (i), tali impianti avevano l'obbligo di lavorare l'integralità della RDU consegnata dai gestori convenzionati, esclusivamente per COREPLA²⁴²; (iii) l'enforcement delle clausole di esclusiva di cui ai punti (i) e (ii) nei confronti sia di CORIPET sia dei CSS al fine di mantenere la gestione integrale della totalità della RDU della plastica nonostante la richiesta di CORIPET di avere accesso alla propria quota di tale RDU²⁴³; (iv) la perdurante gestione – perfino in perdita - dei rifiuti da imballaggio riconducibili ai consorziati CORIPET, per i quali COREPLA dal 1° gennaio 2019 non ha più incassato il contributo ambientale²⁴⁴ ed ha tuttavia, ciò nonostante, continuato a pagare i corrispettivi ai convenzionati per la raccolta, le spese di selezione e a incassare il ricavato delle vendite all'asta/vendite individuali²⁴⁵; (v) il rifiuto di collaborare con CORIPET sotto qualsiasi forma, e, segnatamente, il rifiuto di negoziare un accordo transitorio o “ponte”, dopo aver messo il consorzio nuovo entrante in una situazione di stallo nel rapporto con ANCI e avergli precluso la possibilità di avere accesso ai volumi di propria pertinenza per tale via²⁴⁶; (vi) la vendita tramite aste dei rifiuti di spettanza di CORIPET, a febbraio 2019, da questo previamente messi all'asta, con conseguente annullamento delle aggiudicazioni effettuate dal nuovo entrante per indisponibilità del materiale da consegnare agli aggiudicatari²⁴⁷.

154. A fronte dell'autorizzazione provvisoria ottenuta, infatti, l'operatività del nuovo sistema autonomo era indissolubilmente connessa alla necessaria cessazione, da parte di COREPLA, della gestione della quota di RDU della plastica diventata di competenza del consorzio nuovo concorrente e, tuttavia, consegnata a COREPLA in ragione della vecchia contrattualistica. CORIPET, dal lato suo, si è, poi, trovato nella paradossale situazione di fronteggiare contestualmente: (i) l'impossibilità di concludere una negoziazione con ANCI, in ragione della pretesa di COREPLA di continuare a dare attuazione alle clausole di esclusiva a proprio vantaggio contenute nell'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA (e a cascata negli accordi attuativi), cosicché tale negoziazione sarebbe stata *inutiliter data* (per contrasto con il contenuto di tali esclusive contrattuali); (ii) un atteggiamento ostativo di COREPLA a qualsiasi altra soluzione che gli consentisse di avviare l'attività, facente leva sulla pretesa di COREPLA di non sedersi ad alcun tavolo negoziale con CORIPET

²⁴² Cfr. *supra* sez. III.2.3.

²⁴³ Cfr. *supra* sez. III.2.3.

²⁴⁴ Per il tramite di CONAI.

²⁴⁵ Cfr. *supra* sez. III.2.3.5.

²⁴⁶ Cfr. *supra* sez. III.2.3.6.

²⁴⁷ Cfr. *supra* sez. III.2.7.

prima dell'intervenuta stipula dell'accordo ANCI/CORIPET (*sub (i)*).

155. COREPLA ha, quindi, in primo luogo utilizzato strumentalmente la precedente contrattualistica, associandola a una lettura pretestuosa delle previsioni del decreto di riconoscimento, sia per negare la legittimazione stessa di CORIPET di entrare in possesso della quota parte dei rifiuti da imballaggi in PET riconducibili ai propri consorziati²⁴⁸ che per rifiutare ogni forma di condivisione con il nuovo entrante della RDU di cui era unico depositario. Le condotte abusive si sono, quindi, estrinsecate in plurime forme di diniego e sono consistite, in definitiva, nella ferma opposizione di COREPLA a qualsiasi soluzione che avesse come risultato quanto effettivamente contemplato dalla normativa e dal decreto, ovvero una contestuale operatività dei due sistemi di *compliance*.

156. Al riguardo, si richiama la lettera che COREPLA ha scritto al MATTM, a marzo 2018, per chiedere di essere ammesso a partecipare al procedimento di rilascio dell'autorizzazione a operare in capo al consorzio CORIPET che era in corso già da due anni e che il Ministero ha poi rigettato. In tale occasione COREPLA ha sottolineato al Ministero "l'illegittimità" di un eventuale accordo di CORIPET con ANCI per contrarietà con gli accordi già sottoscritti tra ANCI e il sistema di filiera, mostrando altresì la propria posizione con riguardo all'esclusiva in essi contenuta: *"Un eventuale accordo fra Anci e CORIPET che preveda la cessione a quest'ultimo di quota parte del materiale proveniente dalla raccolta differenziata sarebbe in evidente e insanabile contrasto con gli impegni assunti dalla medesima Anci nei confronti di CONAI in sede di stipula dell'Accordo Quadro e con quelli assunti dai Comuni e i loro delegati con COREPLA in sede di stipula delle convenzioni attuative. Semmai, il singolo Convenzionato può esercitare la facoltà di recesso ma, a quel punto, dovrebbe conferire tutto il materiale raccolto ad un soggetto terzo che si dovrebbe far carico in toto della relativa gestione (non CORIPET, che gestisce solo una determinata tipologia di prodotto, il materiale PET per liquidi alimentari)"*²⁴⁹.

157. Dopo l'intervenuto riconoscimento, poi, COREPLA ha rifiutato, già a giugno 2018²⁵⁰, ogni negoziazione con CORIPET che riguardasse l'accesso di quest'ultimo alla quota parte del materiale selezionato di propria pertinenza.

²⁴⁸ "Sembra dunque che abbiate intenzione di procedere alla vendita di materiali che non solo non sono in Vostro possesso, ma che non avete titolo di acquisire in mancanza, tra l'altro, di un accordo fra Voi e l'AnCI e fra Voi e gli altri operatori economici, sussistendo invece accordi contrattuali che prevedono la consegna a COREPLA di tutto il materiale raccolto. Vi invitiamo pertanto ad astenervi da comportamenti e iniziative che violano i nostri diritti e ci riserviamo a riguardo ogni opportuna iniziativa e azione in tutte le sedi competenti" DOC4.1.

²⁴⁹ ISP336.

²⁵⁰ Cfr. DOC1.35 (=ISP697).

In occasione del primo incontro tra CONAI, COREPLA e CORIPET successivo al riconoscimento ministeriale, il Presidente di COREPLA ha affermato di concordare con quanto asserito dal Presidente di CONAI sul fatto che *“la struttura contrattuale esistente lascia difficilmente immaginare che si possa attualmente configurare un intervento di Coripet a valle della selezione dei rifiuti di imballaggi in plastica. Le convenzioni concluse tra COREPLA e le piattaforme di selezione prevedono infatti espressamente che le quantità conferite dai Comuni/gestori del servizio di raccolta differenziata diventino di proprietà di detto Consorzio, per cui i flussi in uscita da detti impianti sono allo stato di COREPLA”*. Il sistema di filiera, quindi, fin da subito ha rivendicato l'integralità dell'*input* (RDU della plastica) nonché dell'*output* (rifiuti selezionati) e si è posto in contrapposizione a qualsiasi soluzione che consentisse di effettuare una condivisione della RDU della plastica anche a valle del processo di selezione, pretendendo al contrario che tutte le clausole di esclusiva contenute nei contratti con i raccoglitori e con i CSS rimanessero pienamente efficaci.

158. A fine 2018, il consorzio di filiera ha, poi, rifiutato la sottoscrizione dell'accordo “ponte”, proposto da CORIPET in ragione della situazione di stallo che COREPLA aveva causato rispetto all'accordo con ANCI, quando i suoi consorziati hanno deciso, a partire da gennaio 2019, di cessare la corresponsione del CAC a CONAI. Tale proposta aveva il fine di contribuire, per la propria quota, alle spese della raccolta differenziata dei convenzionati. Anche, in tal caso, COREPLA ha respinto la proposta di ripartire *pro quota* la raccolta a monte del processo di selezione, ribadendo che la contrattualistica in vigore attribuiva integralmente al consorzio di filiera la RDU della plastica e che la proposta di CORIPET fosse in contraddizione con quanto previsto nel decreto di riconoscimento del MATTM²⁵¹.

²⁵¹ Tale posizione emerge sia dalla risposta del 31 gennaio 2019 (DOC1.25): *“Non ci è invece possibile partecipare a un tavolo tecnico riguardante il mero ritiro a valle delle nostre attività di raccolta e selezione degli imballaggi che ritenete di Vostra competenza e quindi la sola determinazione dei costi da riconoscere a COREPLA per la gestione (a cura di COREPLA stesso “in base al sistema attuale”) di tali imballaggi. È evidente, infatti, che la soluzione prospettata contraddice del tutto il requisito dell'autonomia dei sistemi, non a caso chiamati autonomi, posto dal d. lgs. n. 152/2006 e risulta altresì del tutto incompatibile con lo stesso Progetto CORIPET (che, come Vi è noto, riteniamo comunque carente, fra gli altri, del requisito dell'autonomia) e il relativo decreto di riconoscimento provvisorio, che tutt'altro prevedono. Nessun tavolo, tecnico o d'altro genere, può valere a superare queste molteplici e radicali incompatibilità. Così stando le cose, la decisione di sospendere il pagamento del CAC appare ingiustificata e fortemente dannosa per la tutela ambientale connessa alla gestione dei rifiuti di imballaggio in plastica, segnatamente con riguardo alla raccolta differenziata dei Comuni e alle relative attività connesse che, come Voi stessi indicate, hanno necessità di disporre senza soluzione di continuità delle risorse per effettuarla”*. Quanto sopra è altresì ribadito in un'altra comunicazione del 18 febbraio 2019 (DOC5.3) in cui parimenti si legge: *“Relativamente alla Vs. proposta del 24.12.2018, Vi ribadiamo e/o comuniciamo quanto segue:*

159. La deliberata volontà di ostacolare CORIPET è evidente nelle affermazioni del Presidente di COREPLA nel CDA del 29 marzo successivo, nel cui verbale è riportata la ferma opposizione da parte di COREPLA a consentire a CORIPET di contribuire *pro quota* perché in tale situazione “*lui mi dice allora le bottiglie sono mie e loro partono*”²⁵². L’affermazione resa dal Presidente di COREPLA, nel rendere evidente che la condivisione della raccolta urbana tra i due consorzi era perfettamente possibile, conferma che quella del consorzio di filiera è stata una condotta volontaria e consapevole (“*è l’ultima cosa che voglio fare*”). Sul punto, si veda, peraltro, quanto dichiarato dallo stesso Presidente di COREPLA al Presidente di CONAI già a dicembre 2018²⁵³ a proposito della richiesta di CORIPET di contribuire a pagare *pro quota* i convenzionati a fronte della consegna del materiale di propria spettanza: “*Dobbiamo trovare una forma corretta x rinviarlo a dopo l’accordo ANCI*”.

160. Che COREPLA abbia posto in essere una strategia dilatoria con finalità escludente è testimoniato anche dalle ulteriori affermazioni del Presidente di COREPLA nello stesso CDA (29 marzo 2019)²⁵⁴: “[...] *l’approvazione di Coripet è avvenuta il 24 aprile 2018, tra poco siamo al primo anno e non c’è stata una bottiglia in più che in questo primo anno sia stata riciclata da Coripet. Loro hanno degli obiettivi anche numerici da raggiungere in due anni per cui se il primo anno non hanno raccolto [sic] niente nel secondo anno devono andare al doppio della velocità. A questo punto qualcuno mi deve dire in base a cosa si possa passare un riconoscimento definitivo*”. Era chiaro, quindi, a COREPLA che una strategia dilatoria serviva perfettamente al raggiungimento della propria finalità escludente, stante il vincolo temporale

- come già significatoVi, riteniamo che contraddica del tutto il requisito dell’autonomia, i contenuti dello stesso Progetto CORIPET e del decreto che lo ha provvisoriamente riconosciuto ed è per ciò che è stata da noi rigettata;

- ribadiamo in questa sede quanto sostenuto nell’istanza di prelievo formulata avanti al TAR, ovvero che, con riguardo alle attività inerenti il PET da raccolta differenziata, sembra mettere da parte l’originario modello CORIPET visto che il Vs. Progetto tutt’altro prevede;

- anche qualora accondiscendessimo alla Vs. richiesta (cosa che non è), non corrisponde al vero che un accordo potrebbe essere definito “agevolmente” con “uno scambio di note”, non essendovi nemmeno la disponibilità dei dati tecnici di dettaglio che sarebbero necessari.

Per quanto concerne le osservazioni e i quesiti formulati in merito agli accordi da noi stipulati con terze parti e tuttora in essere, precisiamo quanto segue. Non sono tali accordi a inibire le attività previste dal decreto di riconoscimento; le attività sono semmai inibite dal mancato ottemperamento da parte Vs. alle prescrizioni del decreto stesso”.

²⁵² ISP259: “[...] *dovremmo chiedere a CORIPET di assorbire i costi che noi diamo ai comuni. È l’ultima cosa che voglio fare perché nel momento in cui vado da CORIPET e gli dico dammi questi soldi, lui mi dice allora le bottiglie sono mie e loro partono, tra l’altro loro si sono offerti e noi abbiamo rifiutato perché questo è troppo facile*”.

²⁵³ ISP503.

²⁵⁴ ISP259.

incombente su CORIPET per l'ottenimento dell'autorizzazione definitiva.

VI.3.2 (c) Le giustificazioni addotte da COREPLA e la posizione di ANCI

161. Come già illustrato, nel corso del procedimento COREPLA ha giustificato il proprio diniego a condividere con CORIPET i volumi di rifiuti da RDU di imballaggi in CPL PET sulla base dell'assenza di un previo accordo di CORIPET con ANCI e, quindi, dei correlati accordi di attuazione del sistema autonomo nuovo entrante con i convenzionati. COREPLA ha cioè sostenuto di aver dovuto, in base a un'interpretazione di “buona fede”, continuare ad applicare i pregressi accordi (ANCI/COREPLA e gli accordi COREPLA/Convenzionati attuativi del primo) che gli conferivano la totalità della RDU della plastica, nelle stesse modalità attuative precedenti l'autorizzazione di CORIPET, asseritamente fintantoché non fossero intervenuti i due accordi (ANCI/CORIPET e attuativi).

162. COREPLA, inoltre, sulla stessa linea, durante il presente procedimento ha a più riprese ripetuto di non poter essere chiamato a rispondere per l'incapacità di ANCI e CORIPET di arrivare a un accordo, così come previsto nel decreto di riconoscimento del MATTM. Tale posizione, tuttavia, alla luce delle risultanze istruttorie, deve considerarsi del tutto pretestuosa. Si è già richiamato come COREPLA, durante la procedura amministrativa di riconoscimento a operare di CORIPET, avesse paventato al Ministero presunte illegittimità di un accordo ANCI/CORIPET²⁵⁵, prospettando, in tal caso, responsabilità di ANCI e dei convenzionati nei confronti del sistema di filiera per contrasto con gli accordi ANCI/CONAI e ANCI/COREPLA già sottoscritti. In sostanza, da un lato, COREPLA avversava la conclusione dell'accordo di ANCI con CORIPET affermandone la presunta illegittimità e mantenendo (e pretendendo l'attuazione de) le clausole di esclusiva previste negli accordi tra il sistema di filiera e ANCI/convenzionati²⁵⁶, pur in un contesto normativo e fattuale che avrebbe richiesto quantomeno di adoperarsi per rimuovere tali clausole; dall'altro, utilizzava proprio il mancato

²⁵⁵ ISP336 “Un eventuale accordo fra Anci e CORIPET che preveda la cessione a quest'ultimo di quota parte del materiale proveniente dalla raccolta differenziata sarebbe in evidente e insanabile contrasto con gli impegni assunti dalla medesima Anci nei confronti di CONAI in sede di stipula dell'Accordo Quadro e con quelli assunti dai Comuni e i loro delegati con COREPLA in sede di stipula delle convenzioni attuative”. In maniera altrettanto eloquente si vedano gli appunti rinvenuti presso CONAI relativi al progetto CORIPET: “Un eventuale accordo ANCI - CORIPET che trasferisse a quest'ultimo la proprietà di quota parte dei contenitori in PET per liquidi alimentari presenti nella RD è incompatibile con il vigente Accordo Quadro ANCI - CONAI e con le relative Convenzioni applicative e espone a responsabilità contrattuale sia l'ANCI che i Comuni e i soggetti da questi delegati” (ISP508).

²⁵⁶ Ai quali, come visto, era perfino paventata la responsabilità contrattuale in caso di violazione degli accordi preesistenti.

raggiungimento di un accordo di CORIPET con ANCI e con i convenzionati quale pretesto per continuare ad applicare la precedente contrattualistica e negare ogni tipo di soluzione operativa proposta da CORIPET²⁵⁷ per iniziare a operare. In tal modo, quindi, COREPLA rendeva impossibile per il consorzio nuovo entrante riuscire a ottenere la quota parte della RDU riconducibile ai propri associati e dunque raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero previsti dal TUA e dal decreto del MATTM, *conditio sine qua non* del riconoscimento definitivo a operare.

163. Come riferito dalla stessa ANCI in audizione²⁵⁸, infatti, una negoziazione tra ANCI e CORIPET sarebbe stata del tutto inutile non potendo condurre ad alcun esito operativo, visto che COREPLA non ha mai fornito alcuna disponibilità a rinunciare alla declinazione, nell'ambito dell'Allegato Plastica, della clausola c.d. *“tutto o niente”* contenuta nell'Accordo ANCI-CONAI e, anzi, ha rivendicato la consegna dell'integralità dei volumi (*“tutto”*)²⁵⁹. Ciò in quanto, in presenza di accordi previgenti con i convenzionati che disponevano la consegna dell'integralità della raccolta della plastica in favore di COREPLA e di un atteggiamento intransigente di quest'ultima sull'attuazione degli stessi, i convenzionati non potevano rischiare una violazione contrattuale (che peraltro il sistema di filiera non aveva mancato di rimarcare²⁶⁰) e, comunque, quand'anche avessero deciso di ripartire la raccolta della RDU della plastica tra più consorzi, ai sensi della clausola *“tutto o niente”* dell'accordo con COREPLA, avrebbero perso la possibilità di cedere al consorzio di filiera la

²⁵⁷ Cfr. sia l'affermazione del Presidente di COREPLA nel CDA del 29 marzo 2018 (*“è l'ultima cosa che voglio fare”* ISP259), sia (ISP503) la replica del medesimo nella corrispondenza di dicembre 2018 con il Presidente di CONAI che aveva affermato che *“il materiale raccolto diventa di proprietà di Corepla nel momento in cui viene conferito a un CSS. Se ne facciamo una ragione”* *“Concordo con te. Dobbiamo trovare una forma corretta x rinviarlo a dopo l'accordo ANCI. Il non pagamento del CAC è una dichiarazione di guerra”*

²⁵⁸ DOC73.

²⁵⁹ La ferma posizione contraria alla rinuncia alle clausole di esclusiva da parte di COREPLA, contraente assolutamente imprescindibile per le gestioni convenzionate, è stata elemento determinante nel frenare la negoziazione di ANCI con CORIPET. A fronte di tale atteggiamento aggressivo, appare scarsamente rilevante l'obiezione di COREPLA secondo la quale l'indicazione da parte di ANCI delle clausole di esclusiva nel contratto ANCI-COREPLA quale principale impedimento alla stipula di un accordo ANCI-CORIPET sarebbe stata tardiva, essendo stata altresì preceduta da pronunciamenti della medesima Associazione di diverso tenore, che rinviavano piuttosto al disaccordo tra ANCI e CORIPET su alcuni passaggi del contratto. Infatti, la predetta aggressività di COREPLA, che aveva anche sostenuto espressamente dinanzi al Ministero l'illegittimità di un accordo tra ANCI e CORIPET avente ad oggetto la cessione di una quota di RDU della plastica, rendeva comunque attuale l'impossibilità pratica per ANCI di aggirare le esclusive nei contratti con COREPLA che rimane per i convenzionati il principale contraente, tenuto conto della sua posizione monopolistica sul mercato, cosa che si aggiungeva alle altre perplessità dell'Associazione dei Comuni nelle negoziazioni con il consorzio nuovo entrante (come visto nella parte in fatto, ANCI sembrava al tempo ancora alla ricerca di chiarimenti sulla propria posizione all'interno dell'intera vicenda ISP573).

²⁶⁰ ISP336 e ISP508 cit.

parte²⁶¹ residua (rispetto a quella ceduta a CORIPET).

164. Infine, COREPLA ha duramente contestato le aggiudicazioni delle aste effettuate da CORIPET il 20 febbraio 2019 sui materiali di propria spettanza²⁶² (5.000 su 20.000 ton di rifiuti in PET, a valere su marzo 2019, ossia circa il 25% del totale di rifiuti in PET selezionati), diffidando i CSS²⁶³ dal consegnare il materiale agli aggiudicatari delle aste di CORIPET e interessando il Ministro per le gravi conseguenze che tale situazione avrebbe potuto ingenerare²⁶⁴.

165. Infatti, anche negli accordi con i CSS sono rimaste in vigore, nonostante l'avvenuto riconoscimento di CORIPET, clausole di esclusiva che COREPLA ha utilizzato, congiuntamente all'esclusiva sulla consegna della RDU della plastica da parte dei convenzionati presso gli impianti di selezione, in maniera strumentale ad impedire al nuovo entrante di avere accesso alla quota parte del materiale di propria spettanza²⁶⁵, anche a valle del processo di selezione. In seguito alla realizzazione delle aste da parte di CORIPET nel febbraio 2019, COREPLA ha, infatti, scritto a tutti i CSS, come già visto sopra: *“Tale asta è del tutto illegittima in quanto CORIPET non ha titolo alcuno per vendere detto PET. Vi invitiamo pertanto in ragione del contratto in oggetto (contratto di selezione di rifiuti di imballaggi in plastica), a non consegnare a chicchessia per conto di CORIPET volumi di PET di nostra proprietà”*²⁶⁶, motivo per cui CORIPET è stato costretto ad annullare le aste già espletate per impossibilità di consegnare il materiale agli aggiudicatari²⁶⁷. I CSS, peraltro, dal lato loro,

²⁶¹ Infatti in ISP336 si legge: *“Semmai, il singolo Convenzionato può esercitare la facoltà di recesso ma, a quel punto, dovrebbe conferire tutto il materiale raccolto ad un soggetto terzo che si dovrebbe far carico in toto della relativa gestione (non CORIPET, che gestisce solo una determinata tipologia di prodotto, il materiale PET per liquidi alimentari)”*.

²⁶² In quanto riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati, cfr. DOC4.1 e DOC5.3.

²⁶³ DOC9.4: *“Tale asta è del tutto illegittima in quanto CORIPET non ha titolo alcuno per vendere detto PET. Vi invitiamo pertanto in ragione del contratto in oggetto (contratto di selezione di rifiuti di imballaggi in plastica), a non consegnare a chicchessia per conto di CORIPET volumi di PET di nostra proprietà”*.

²⁶⁴ DOC23.3. e ISP272.

²⁶⁵ L'art. 3 (Consegna del Materiale – Ritiro dei Prodotti e dei Sottoprodotti) prevede al punto 3.6 che: *“Salvo espressa autorizzazione scritta da parte di COREPLA, il CSS non potrà disporre, vendere o trasferire a terzi a qualsiasi titolo, il Materiale in ingresso, i Prodotti e i Sottoprodotti, che sono nell'esclusiva disponibilità di COREPLA”*. Cfr. del resto anche ISP809 (analogamente ISP810; ISP812; ISP816 e ISP811) in cui un selezionatore rispondendo alla richiesta di contrattualizzazione da parte di CORIPET afferma *“la presente per comunicarvi di non potere aderire alla vostra richiesta perché la nostra attività è regolata attualmente da un contratto esclusivo sottoscritto con COREPLA, che ci consegna il materiale di sua proprietà per la selezione”*.

²⁶⁶ Cfr. DOC9.4 lettera del 25 febbraio 2019.

²⁶⁷ ISP811 (=DOC9.3) *“Al riguardo, vi informiamo che i CSS hanno poi ricevuto dal COREPLA nota del 25 febbraio scorso, con cui il Consorzio rappresenta che non avete titolo sul materiale da voi messo all'asta e con invito finale, in ragione del contratto di selezione, a non consegnare “a chicchessia per conto di CORIPET volumi di PET di nostra proprietà”. Tutto quanto sopra considerato ed atteso che l'ultima cosa che auspicano i CSS, evidentemente, è avere problematiche sulla corretta gestione e consegna dei materiali lavorati, Vi invitiamo a risolvere le questioni pendenti direttamente con COREPLA e/o con le autorità competenti. ICSS da noi rappresentati, tenuti al rispetto degli impegni contrattualmente assunti, non possono*

hanno mostrato in più occasioni la loro disponibilità a negoziare accordi con CORIPET²⁶⁸ per lo svolgimento dell'attività di selezione anche per il nuovo entrante, chiedendo, tuttavia, ai due consorzi di risolvere previamente le questioni tra di essi pendenti²⁶⁹.

VI.3.2 (d) Le conseguenze della gestione in perdita e le repliche alle argomentazioni di COREPLA

166. A partire da gennaio 2019, a valle della cessazione del pagamento del CAC da parte dei consorziati di CORIPET, COREPLA ha perfino preferito continuare a gestire in perdita i volumi dei consorziati CORIPET anziché consentire a quest'ultimo di avervi accesso (contribuendo *pro quota* alla remunerazione dei gestori convenzionati). Quando, infatti, CORIPET ha chiesto a COREPLA di ottenere la propria quota di RDU della plastica a fronte del versamento del relativo corrispettivo per la raccolta alle gestioni locali, COREPLA ha opposto un fermo diniego. Il consorzio di filiera, al contrario, ha continuato a esigere dai convenzionati la consegna integrale della stessa in attuazione della contrattualistica preesistente previa remunerazione totalmente a suo carico, considerandosi controparte esclusiva degli stessi e sostenendo quindi una gestione in perdita economica (in assenza di CAC sui corrispondenti volumi). In tal modo, peraltro, COREPLA ha precluso, *per definizione*, a CORIPET la possibilità di raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero fissati dal decreto provvisorio giacché gli obiettivi di quest'ultimo finivano per essere assorbiti e inglobati nei risultati di riciclo e recupero di COREPLA.

167. Detta condotta, peraltro, pur causando nel breve periodo delle perdite a COREPLA, ha potuto essere adottata nella consapevolezza di poter con ogni probabilità recuperare il sacrificio e incassare, comunque, il contributo ambientale che da gennaio 2019 non stava più percependo. Ciò sia in caso di riuscita della strategia escludente, vale a dire di mancato riconoscimento definitivo del nuovo sistema autonomo, grazie alla apposita previsione del

dunque dare corso, loro malgrado, alla vostra richiesta di consegna del materiale ai clienti riciclatori CORIPET, aggiudicatari dell'asta del 20.2.2019".

²⁶⁸ DOC1.47 (=ISP817): *"Riscontriamo la Vostra del 23 gennaio 2019, con cui chiedete conferma di interesse per la stipula di accordo quadro per i volumi CORIPET, con ipotesi di sottoporlo a condizione in attesa di Vs. "accordi a monte relativi alla raccolta differenziata". Come associazione di categoria, confermiamo l'interesse a progetti che valorizzino la selezione ed il recupero con riconoscimento delle professionalità di cui i CSS sono portatori, e dunque anche all'accordo quadro in questione"* e DOC9.3 *"Resta ferma la confermata disponibilità della scrivente - in uno sperato quadro di normalità - a ragionare su accordi per quanto compatibili con l'esistente, che valorizzino il ruolo della categoria dei Selezionatori"*. Cfr. altresì ISP188, verbale di audizione di ASSOSELE.

²⁶⁹ Cfr. ISP811 (=DOC9.3) cit.

TUA²⁷⁰, sia, addirittura, in caso di fallimento della strategia, laddove fosse stato accordato al nuovo entrante il riconoscimento definitivo²⁷¹. In tale secondo caso, infatti, è testimoniata dalla documentazione agli atti la volontà di COREPLA di dar seguito, a quel punto, a quanto CORIPET aveva richiesto a COREPLA a dicembre 2018 con la proposta di “accordo ponte” che quest’ultimo aveva, al tempo, intenzionalmente rifiutato²⁷².

168. La condotta di COREPLA, consistente nel continuare a versare alle gestioni il corrispettivo per i maggiori oneri della RDU della plastica, ha altresì reso meno stringente la necessità per ANCI di raggiungere, nei tempi dettati dal decreto, un accordo quadro con CORIPET, con il quale erano in corso trattative e confronti legati essenzialmente alla quantificazione della remunerazione che CORIPET avrebbe riconosciuto ai convenzionati sulla propria quota parte di RDU, nonché all'*an/quantum* di un’eventuale remunerazione del Comune nel cui territorio vengono installati gli eco compattatori previsti dal decreto di riconoscimento. ANCI, infatti, a fronte di questioni ancora in via di definizione, alla presenza di posizioni diverse all’interno della stessa associazione, alla ferma opposizione di COREPLA alla stipula dell’accordo con il nuovo entrante e alla presenza di clausole di esclusiva di cui il sistema di filiera rivendicava la perdurante attuazione, si è trovata in una situazione in cui, da un lato, qualsiasi accordo raggiungesse con CORIPET non avrebbe potuto essere attuato e, dall’altro, posto che la remunerazione dei convenzionati era comunque garantita per la totalità dei conferimenti, non vi era l’urgenza di pervenire con sollecitudine a tale accordo benché lo stesso fosse previsto dal decreto di riconoscimento (RIN-DEC n. 58) e fosse stato altresì sollecitato da più parti (MATTM, Autorità)²⁷³.

169. In conclusione, le condotte di COREPLA, nell’impedire l’attuazione delle circostanze richieste dal decreto ministeriale perché il progetto CORIPET potesse realizzarsi, erano idonee a precludere al consorzio la possibilità di dimostrare al Ministero la propria capacità di raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero previsti, impedendogli di ottenere

²⁷⁰ Art. 221.9.

²⁷¹ ISP259; ISP271.

²⁷² In tal senso, nella trascrizione pedissequa della seduta del CDA del 29 marzo 2019 si legge: “[...] *Ci sono due contenziosi, il primo è che siccome questo CAC è sospeso la prima cosa che faremo, se non dovesse essere riconosciuto in modo definitivo ad aprile del 2020, chiederemo alle aziende membri di CORIPET per il pregresso, tutto [quanto] non è stato versato a noi, perché il CAC è sospeso. Se invece fosse accettato in modo definitivo dovremmo andare da CORIPET e chiedere di vederci intorno a un tavolo e riversare su CORIPET parte dei nostri contributi che abbiamo dato ai Comuni su quella parte*” su cui COREPLA non ha incassato il CAC (“che loro non hanno pagato il CAC”). Cfr. ISP259.

²⁷³ Cfr. DOC7.1 (incontro del 22 ottobre 2018 presso il Ministero tra ANCI CORIPET e COREPLA) nonché la segnalazione dell’Autorità ad ANCI S3346 CONAI-Procedura di riconoscimento del sistema autonomo CORIPET del 26 luglio 2018.

l'autorizzazione definitiva a operare dopo i due anni di prova assegnati dal decreto di riconoscimento provvisorio. In tale situazione, infatti, il trascorrere del tempo produceva per CORIPET effetti irrimediabili, facendo progressivamente venire meno la possibilità per quest'ultimo di realizzare il progetto industriale autorizzato in via transitoria. Per tale via, peraltro, le condotte abusive contestate hanno pregiudicato non soltanto il concorrente ma altresì un assetto concorrenziale del mercato, innovativo e finalizzato a una gestione più efficiente e maggiormente compatibile con gli obiettivi imposti dalla normativa comunitaria, a vantaggio dei consumatori italiani chiamati in definitiva a sostenere, a loro volta, i costi dell'avvio a recupero e riciclo degli imballaggi acquistati.

170. Si tenga inoltre presente che l'Accordo ANCI/CONAI e l'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA in scadenza a marzo 2019 sono stati dalle Parti prorogati ben quattro volte (fino al mese di luglio 2019, fino a 31 dicembre 2019, poi fino al 30 aprile 2020 e, da ultimo, fino al 31 ottobre 2020) alle medesime condizioni, pur in presenza del nuovo quadro normativo regolamentare che aveva visto il riconoscimento a operare del nuovo consorzio²⁷⁴. Nella situazione che si era venuta a creare pertanto COREPLA, operatore in posizione dominante, avrebbe ben potuto e dovuto procedere alla revisione delle clausole che lo legavano in esclusiva ai convenzionati per la totalità della RDU, al fine di rendere tale pattuizione compatibile con l'autorizzazione ministeriale concessa a CORIPET mentre, invece, ha rinnovato le clausole di esclusiva contenute nell'accordo con ANCI, senza apportare alcuna modifica, perfino in seguito alla sospensione del pagamento del CAC da parte dei consorziati CORIPET - situazione che, al momento della scadenza dell'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA, a marzo 2019, si era già verificata da tre mesi²⁷⁵.

171. Né appare condivisibile la giustificazione fornita da COREPLA alle proprie condotte secondo cui esse sarebbero in “buona fede” applicative del quadro normativo vigente, sopra a più riprese riportata²⁷⁶. Infatti, la

²⁷⁴ Da gennaio 2020 la proroga dell'accordo ANCI/COREPLA ha incluso le modifiche disposte con provvedimento cautelare dell'Autorità del 29 ottobre 2019, cit.

²⁷⁵ La posizione di ANCI, al riguardo, non appare paragonabile a quella di COREPLA in termini di forza negoziale nella stipula dell'accordo ANCI/COREPLA tenuto conto che COREPLA in qualità di monopolista è un partner irrinunciabile per ANCI e per i Comuni/gestori da essa rappresentati al fine di ottenere il corrispettivo dei maggiori oneri della raccolta differenziata urbana della plastica. ANCI del resto in audizione (DOC73) aveva confermato a luglio 2019 la volontà dell'associazione di giungere a tale accordo e la maggiore vantaggio della proposta di convenzione con CORIPET (tale vantaggio è poi stato confermato dall'accordo stipulato a maggio 2020 che prevede +6€ton rispetto a quanto accordato da COREPLA) in termini di corrispettivi pattuiti.

²⁷⁶ “interpretando in buona fede il quadro regolatorio e normativo vigente, ha ritenuto di adottare, senza alcun intento escludente, la condotta più corretta e conforme ai principi di responsabilità condivisa. In

documentazione in atti smentisce la presunta “*buona fede*” di COREPLA nella misura in cui ha consentito di dimostrare *per tabulas* la finalità consapevolmente escludente delle condotte del consorzio di filiera²⁷⁷. Nel caso di specie, poi, le condotte ostative di COREPLA in esame risultano viceversa in aperto contrasto con il contesto normativo e regolamentare esaminato (disciplina del TUA e decreto del MATTM). La disciplina vigente, infatti, attribuisce a CORIPET, al pari di COREPLA, la legittimazione a gestire i materiali di propria spettanza a partire dal riconoscimento ministeriale, giacché a partire da tale momento i produttori di imballaggi in CPL PET *food* hanno la possibilità di scegliere a quale consorzio rivolgersi – e finanziare - per il servizio di *compliance* all’EPR²⁷⁸. Del resto, è proprio sulla base dell’operatività del nuovo consorzio che il Ministero può intervenire per rilasciare l’autorizzazione definitiva. Ciò non può che significare che la gestione della quota parte dei rifiuti di imballaggio riconducibile ai propri consorziati deve, a partire da tale momento, essere nella disponibilità del nuovo consorzio. A questo fine, del resto, il TUA attribuisce ai consorziati il diritto di sospendere il pagamento del CAC proprio per consentire il finanziamento della nuova entità (art. 221).

172. Conseguenza diretta e imprescindibile di tale circostanza è che

assenza, cioè, di un accordo tra CORIPET e ANCI sulla quota di rifiuti riconducibili ai propri associati e in presenza di accordi, previamente stipulati, che davano a COREPLA l’obbligo di ritiro della totalità della RDU su richiesta dei convenzionati, COREPLA non ha ritenuto né di cessare il ritiro dell’integralità della RDU né di cessare di pagare ai convenzionati il corrispettivo per la raccolta. Nonostante l’assenza per COREPLA della copertura economica dovuta al mancato CAC da parte degli associati CORIPET era prevalente l’esigenza di ottemperare agli obblighi contrattuali in essere con i convenzionati garantendo la continuità del servizio. Tale esigenza risultava tanto più cogente considerando che COREPLA continuava a percepire il CAC sul 75% dell’impresso al consumo del PET a fronte di tassi di raccolta e riciclo significativamente inferiori. Alla luce di ciò COREPLA ha ritenuto di essere obbligato a continuare a pagare la totalità della RDU” DOC189.

²⁷⁷ Si veda per tutti il documento ispettivo ISP259 che riporta la dichiarazione del Presidente nel contesto della discussione in senso al CDA di COREPLA di marzo 2018: “[...] dovremmo chiedere a CORIPET di assorbire i costi che noi diamo ai comuni. È l’ultima cosa che voglio fare perché nel momento in cui vado da CORIPET e gli dico dammi questi soldi, lui mi dice allora le bottiglie sono mie e loro partono” o ancora ISP503 in cui si legge l’affermazione del presidente di CONAI “[...] io non concederei alcun tavolo tecnico. Stanti le attuali convenzioni il materiale raccolto diventa di proprietà di Corepla nel momento in cui viene conferito a un CSS. Se ne facciano una ragione”, cui il Presidente di COREPLA replica: “Concordo con te. Dobbiamo trovare una forma corretta x rinviarlo a dopo l’accordo ANCI. Il non pagamento del CAC è una dichiarazione di guerra”.

²⁷⁸ Tale legittimazione viene poi concretamente esercitata sulla base della preferenza dei gestori della raccolta ad aderire al regime convenzionale, tuttavia, la circostanza per cui COREPLA perde la legittimazione a gestire rifiuti che non sono in alcun modo riconducibili ai propri consorziati rappresenta comunque un limite alla possibilità di gestione in capo al consorzio di filiera, a prescindere dalle scelte dei gestori. Sotto questo profilo, pertanto, non può essere condivisa l’obiezione di COREPLA secondo cui la CRI avrebbe configurato un diritto di CORIPET ad avere i rifiuti dei suoi consorziati tralasciando di considerare la libertà dei comuni di aderire o meno al convenzionamento consortile. Infatti, ciò che si è inteso sottolineare al riguardo è l’indisponibilità per COREPLA, sotto il profilo giuridico, di gestire tale quota parte della RDU della plastica che, come detto, non viene in alcun modo intaccata dalla libertà, mai contestata, dei comuni di aderire al convenzionamento.

COREPLA debba perdere contestualmente la competenza a gestire la quota parte di rifiuti riconducibili all'immesso al consumo dei consorziati CORIPET e ciò, a maggior ragione, a far data dal momento in cui interviene la cessazione del finanziamento dell'attività svolta e cioè da quando, nel caso di specie, i consorziati CORIPET hanno smesso di finanziare il consorzio di filiera (gennaio 2019) scegliendo in alternativa di sovvenzionare il nuovo sistema autonomo, come consentito dal TUA. Ne deriva che la pretesa di COREPLA, di continuare a gestire l'integralità della RDU della plastica a valle del riconoscimento di CORIPET e anche successivamente alla cessazione del pagamento del CAC da parte dei consorziati di quest'ultimo sistema autonomo, non può essere considerata in nessun senso una condotta conforme alla legislazione vigente, né tantomeno da quest'ultima necessitata.

173. Né d'altra parte può essere accolto l'argomento di COREPLA secondo il quale il perseverare nel gestire la totalità del CPL PET da RDU e nel versare ai Comuni il 100% del corrispettivo per l'attività di raccolta, pur non disponendo più del 100% del contributo dei produttori, si sarebbe reso necessario anche per garantire la "continuità del servizio" in un contesto nel quale il consorzio nuovo entrante non sarebbe stato in condizioni di offrire analoga garanzia. Infatti, il ritardo e la difficoltà incontrati da CORIPET nel subentro *pro quota* nelle obbligazioni dei produttori sono stati causati proprio dalle condotte escludenti dello stesso COREPLA, delle quali la stessa pretesa di gestire la totalità del CPL PET della RDU e di pagare integralmente il corrispettivo ai Comuni rappresentano parti integranti.

174. Infatti, proprio l'indisponibilità del consorzio a rinunciare alle clausole di esclusiva, fin dal momento del riconoscimento provvisorio di CORIPET, ha causato una situazione di *impasse* nella negoziazione tra CORIPET e ANCI - come ANCI ha sottolineato in audizione - che COREPLA ha utilizzato strumentalmente, in piena consapevolezza²⁷⁹, per continuare a gestire l'integralità della raccolta come se nulla fosse cambiato, al fine di creare le condizioni perché CORIPET non ottenesse il riconoscimento definitivo, e quindi, sostanzialmente, per impedire la realizzazione dell'assetto concorrenziale previsto dal quadro normativo/regolamentare vigente.

VI.3.2 (e) Le istanze di COREPLA di supplemento di istruttoria e di rimessione in termini per la presentazione di nuovi impegni

175. Nella sua memoria finale COREPLA ha contestato le posizioni espresse

²⁷⁹ ISP259.

dall’ Autorità con riferimento ai diritti e doveri dei convenzionati, gestori della RDU della plastica, in ordine alle modalità della sua gestione/ripartizione in presenza di più consorzi di avvio al riciclo e recupero dei relativi rifiuti, alla luce della disciplina vigente. In relazione a tali problematiche, la Parte ha chiesto, da un lato, che l’ Autorità disponesse un supplemento di istruttoria per consentire al consorzio di filiera di difendersi adeguatamente e, dall’ altro, di essere rimessa in termini per la presentazione di impegni ai sensi dell’ art. 14^{ter} della legge n. 287/90²⁸⁰.

176. Tali richieste non appaiono meritevoli di essere accolte. Con riguardo alla richiesta di supplemento istruttorio, si osserva in primo luogo che nel presente procedimento sono contestate a COREPLA le condotte di ostacolo *tout court* all’ ingresso del concorrente CORIPET nel mercato, che si pongono logicamente e temporalmente in un momento antecedente alla coesistenza e contemporanea operatività di più consorzi.

Inoltre, la soluzione di possibili questioni operative nei rapporti fra Consorzi e gestori della RDU della plastica nel nuovo contesto concorrenziale, oggetto di due pareri resi recentemente dall’ Autorità nella propria attività di *advocacy*, cui fa riferimento COREPLA nella propria memoria²⁸¹, non rientra in ogni caso nelle competenze e responsabilità di quest’ ultimo, e pertanto non potrebbe comunque dispiegare valore esimente rispetto alla connotazione abusiva delle condotte escludenti poste in essere preventivamente dallo stesso COREPLA, in intenzionale opposizione al nuovo assetto di apertura del mercato, previsto in via legislativa e concretamente reso possibile in esito al relativo procedimento amministrativo.

Per tale assorbente ragione non si ritiene necessario alcun supplemento di istruttoria.

177. Con riguardo poi all’ istanza di rimessione in termini per la presentazione di impegni, si osserva che COREPLA ha già presentato impegni che sono stati rigettati dall’ Autorità il 29 ottobre scorso. In tale occasione l’ Autorità ha sottolineato l’ opportunità di un accertamento dell’ infrazione “*venendo in considerazione una condotta di rilevante gravità*”. Né appaiono ricorrere nel presente caso le circostanze eccezionali che consentono la presentazione di impegni oltre il termine di tre mesi dalla notifica dell’ avvio dell’ istruttoria²⁸²

²⁸⁰ Tale ultima richiesta è altresì motivata dalla stipula dell’ accordo ANCI CORIPET intervenuta nel mese di maggio 2020.

²⁸¹ Tali questioni sono state sollevate dalla Città Metropolitana di Torino cui l’ Autorità ha inviato il parere AS1664 del 23 aprile 2020 *Convenzioni Coripet - gestione dei rifiuti in PET* in Boll. 22/20 e da ANCI cui è stato rilasciato il 4 agosto 2020 il parere AS1690 *Anci - Rapporti tra i comuni o loro delegati e i consorzi autorizzati per l’ avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica* in Boll. n. 33/20.

²⁸² Cfr. Punto 3 della *Comunicazione sulle procedure di applicazione dell’ articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287.*

non potendo reputarsi tale l'intervenuto accordo tra ANCI e CORIPET a maggio 2020, che ha potuto essere stipulato solo grazie all'intervento cautelare dell'Autorità che ha imposto a COREPLA la cessazione delle condotte abusive²⁸³.

VI.4 Conclusioni sull'abuso

178. In sostanza, il presente procedimento consente di concludere che COREPLA, in un contesto di storico monopolio nel mercato dell'avvio al riciclo e recupero degli imballaggi primari in plastica e di una situazione che ad aprile 2018 era cambiata in ragione del riconoscimento, ai sensi del TUA, del consorzio CORIPET per lo svolgimento dell'attività di avvio al riciclo e recupero degli imballaggi in CPL PET alimentare, ha fatto perno strumentalmente sui precedenti accordi che lo legavano a ANCI e ai convenzionati a norma dei quali aveva la disponibilità (proprietà) praticamente della totalità della raccolta differenziata urbana della plastica sul territorio italiano (95% in termini di abitanti al 2018), per ostacolare l'ingresso del nuovo entrante, nonostante le previsioni del decreto ministeriale che consentivano a quest'ultimo di operare (e che COREPLA aveva avversato durante il procedimento amministrativo di rilascio e impugnato dopo l'adozione). Tale condotta è proseguita anche dopo la perdita del finanziamento da parte dei consorziati CORIPET che, in attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente (TUA), dal 1° gennaio 2019 hanno cominciato a versare il contributo ambientale al nuovo sistema autonomo.

179. Le evidenze agli atti hanno mostrato che COREPLA ha deciso consapevolmente di tenere tali condotte escludenti, perfino operando in perdita sulla quota parte dei rifiuti riconducibili ai consorziati CORIPET per i quali non percepiva il contributo ambientale, condotta adottata nella consapevolezza di poter poi recuperare tali contributi con effetto retroattivo, sia in caso di uscita definitiva di CORIPET dal mercato (quale esito atteso della strategia abusiva) ma anche in caso di riconoscimento definitivo del consorzio nuovo entrante.

180. La strategia di COREPLA, quindi, come visto sopra è stata quella di far trascorrere il tempo lasciando che CORIPET rimanesse in situazione di inoperatività ed anzi gestendo l'attività anche per la parte di sua competenza di modo che gli fosse precluso ottemperare a quanto previsto dal decreto di riconoscimento nel tempo ivi assegnato, pregiudicando l'ottenimento dell'autorizzazione definitiva a operare. Tale obiettivo era, peraltro, assicurato

²⁸³ Nello specifico la misura cautelare a) di rinuncia alle clausole di esclusiva negli accordi con ANCI e con i convenzionati e la relativa comunicazione agli interessati.

dal fatto che i risultati di riciclo e recupero che avrebbero dovuto essere raggiunti da CORIPET venivano invece ottenuti da COREPLA, proprio grazie alla gestione da parte di quest'ultimo della quota parte di spettanza del primo.

181. Le condotte sopra descritte, tenute da COREPLA, operatore dominante, in un mercato monopolistico, si configurano come abusive in quanto idonee a escludere l'operatore nuovo entrante. Esse hanno, peraltro, anche concretamente prodotto tale effetto escludente, mantenendo CORIPET al di fuori del mercato per lo meno fino all'intervento interinale dell'Autorità e hanno altresì esplicato effetti segnaletici per potenziali *new comer* in mercati di avvio a riciclo e recupero di imballaggi di altri materiali. Tali condotte hanno, quindi, in definitiva, pregiudicato l'assetto concorrenziale del mercato, previsto espressamente dal TUA, e, in ultima istanza, i consumatori, chiamati a sostenere i costi degli imballaggi in plastica da essi acquistati.

182. Inoltre, dal momento che la concorrenza nel mercato dei servizi di *compliance* agli obblighi di EPR contribuisce, in maniera complementare, al raggiungimento di obiettivi di politica ambientale, il pregiudizio alla concorrenza ostacola anche questi ultimi. Come già sostenuto più volte dall'Autorità²⁸⁴, la concorrenza tra sistemi di *compliance* nei confronti dei produttori rappresenta un fattore costitutivo del corretto funzionamento del meccanismo di *EPR* anche ai fini degli obiettivi di tutela ambientale che tale meccanismo si ripromette di raggiungere. Tale concorrenza, infatti, consente di giungere al risultato per cui il pagamento richiesto a ciascun produttore sia il più vicino possibile al costo di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi che questi ha immesso al consumo, incentivandolo dunque a sviluppare e adottare imballaggi il cui costo di avvio a riciclo e recupero sia il minimo possibile e dunque maggiormente eco-compatibili.

183. In particolare, nel caso di specie, l'istruttoria ha consentito di confermare che l'ottica del consorzio di filiera, anche dopo la diversificazione del CAC tra i produttori di diversi imballaggi in plastica²⁸⁵ non è tutt'oggi orientata a fare pagare a ogni produttore il costo di avvio a recupero e riciclo generato dai propri prodotti bensì, come dichiarato da COREPLA, a fare sì che gli imballaggi con minor deficit di catena (come il PET) sostengano in parte la gestione di quelli con maggior deficit di catena²⁸⁶. Sotto tale profilo, quindi, COREPLA non è stato né è in grado di dare ai produttori e utilizzatori il giusto

²⁸⁴ Si veda, per tutti, quanto riportato in IC49 - MERCATO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI.

²⁸⁵ Si ricorda che fino al 2017 il CAC era unico per tutti produttori di imballaggi in plastica.

²⁸⁶ “[...] i contributi ambientali oggi dovuti dai produttori di imballaggi, sia pur differenziati in tre fasce in funzione della selezionabilità/riciclabilità e del circuito di destinazione, tengono conto, in applicazione del principio della responsabilità condivisa, anche di quota parte dei costi di gestione complessiva del sistema. Pertanto, il contributo sugli imballaggi con minor deficit di catena (come il PET) sostengono in parte la gestione di quelli con maggior deficit di catena” DOC52.

incentivo a sviluppare e adottare imballaggi eco-sostenibili, il cui costo di avvio a riciclo e recupero sia il più basso possibile. Tale meccanismo virtuoso, raggiungibile in un contesto concorrenziale, è, poi, altresì destinato a riversare i suoi vantaggi sui consumatori che sostengono, in definitiva, i costi degli imballaggi dei prodotti acquistati.

184. Inoltre, con specifico riguardo al progetto di CORIPET, l'obiettivo escludente perseguito da COREPLA avrebbe impedito l'ingresso sul mercato di un concorrente con un progetto di riciclo degli imballaggi in plastica innovativo (*RPET* tramite l'installazione progressiva di eco-compattatori su tutto il territorio nazionale), progetto che aveva già ricevuto il positivo apprezzamento da parte del Ministero dell'Ambiente al momento del rilascio dell'autorizzazione provvisoria a operare e che non aveva potuto iniziare la propria attività in ragione delle condotte escludenti dell'operatore dominante (COREPLA).

VII. LA NORMATIVA APPLICABILE

185. Nel provvedimento di avvio del presente procedimento si è ipotizzata l'applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza per le ipotesi di abuso di posizione dominante (art. 102 TFUE), sulla base del pregiudizio intracomunitario che la fattispecie poteva presentare, tenuto conto della diffusione sull'intero territorio nazionale dell'attività di avvio a riciclo e recupero svolta dal sistema di filiera CONAI/COREPLA e dell'ampiezza dell'attività di CORIPET sulla base del progetto riconosciuto dal MATTM.

186. Secondo la Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07 – *Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*²⁸⁷: “*qualora un'impresa che detiene una posizione dominante sulla totalità di uno Stato membro, commette abusi escludenti, normalmente il commercio tra Stati membri è suscettibile di essere pregiudicato. Tale comportamento abusivo generalmente renderà più difficile la penetrazione nel mercato da parte dei concorrenti di altri Stati membri, nel qual caso le correnti degli scambi sono suscettibili di essere pregiudicate*” (punto 93).

187. Del resto, l'impatto dissuasivo di un comportamento abusivo nei confronti di altri concorrenti può determinare un effetto sul commercio in particolare: “*Se l'impresa dominante adotta ripetutamente un comportamento tale da diffondere la convinzione che attuerà sistematicamente pratiche di esclusione nei riguardi dei concorrenti che tentano di esercitare una*

²⁸⁷ GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004.

concorrenza diretta, è probabile che i concorrenti di altri Stati membri competano in modo meno aggressivo” (punto 94).

188. Nel caso specifico COREPLA, al momento dell’avvio del procedimento, era monopolista di fatto sul territorio italiano nell’attività di avvio al riciclo e recupero degli imballaggi in plastica da circa 20 anni e, quindi, anche degli imballaggi in CPL PET alimentare che costituisce un mercato rilevante geografico distinto e rappresenta una parte sostanziale del mercato comune²⁸⁸.

189. Le condotte contestate, nel caso di specie, potendo ostacolare significativamente l’ingresso e l’operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, appaiono quindi suscettibili di alterare il commercio tra Stati Membri. Alla luce delle risultanze istruttorie e dell’idoneità della condotta a pregiudicare il commercio intracomunitario, si ritiene applicabile, nel caso di specie, l’art. 102 del TFUE.

VIII. GRAVITÀ E DURATA DELLA CONDOTTA ABUSIVA E CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

190. L’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l’Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato nell’ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata a esito di un procedimento istruttorio.

191. Per quanto riguarda il fatturato rilevante ai fini della sanzione, le Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità, in applicazione dell’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 (di seguito, Linee Guida)²⁸⁹ prevedono che le sanzioni “*debbano essere calcolate a partire dal valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell’infrazione, realizzate dall’impresa nel mercato/i rilevante/i nell’ultimo anno intero di partecipazione alla stessa infrazione (di seguito, valore delle vendite) [...]. Qualora il dato relativo al fatturato, riferito all’ultimo anno intero di partecipazione all’infrazione, non sia reso disponibile dall’impresa oppure non sia attendibile ovvero sufficientemente rappresentativo o, comunque, altrimenti non determinabile, l’Autorità prenderà in considerazione qualsiasi altra informazione che essa ritenga pertinente o appropriata”*.

192. Secondo le Linee Guida, l’importo di base della sanzione si ottiene

²⁸⁸ AT.39759 – ARA *Foreclosure* deciso dalla Commissione Europea il 20 settembre 2016 e il caso COMPD3/34493 – DSD del 20 aprile 2001.

²⁸⁹ Adottate con provvedimento dell’Autorità del 22 ottobre 2014.

moltiplicando una percentuale del valore delle vendite, determinata in funzione del livello di gravità dell'infrazione, alla durata della partecipazione dell'impresa all'infrazione.

193. Con riguardo alla quantificazione del valore delle vendite rilevante ai fini del calcolo della sanzione base, COREPLA, nella memoria finale²⁹⁰ e nella risposta alle informazioni richieste²⁹¹, ha affermato che “*senza alcun dubbio il valore delle vendite rilevante, ai fini del calcolo dell'importo di base di una eventuale sanzione [...] debba in ogni caso essere circoscritto al più ai proventi ascrivibili alla vendita dei rifiuti selezionati, segnatamente i soli volumi di CPL-PET, e non anche ai proventi derivanti dai contributi ambientali versati dai produttori di CPL-PET consorziati (CAC)*”²⁹². In particolare, il CAC non rappresenterebbe un indicatore della capacità economica complessiva del consorzio. Si dovrebbe tenere conto, al riguardo, del fatto che il contributo ambientale è un contributo obbligatorio, imposto *ex lege* a tutti i consorziati, il cui scopo precipuo è quello di ripartire tra produttori e utilizzatori il costo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, per il riciclo e per il recupero dei rifiuti di imballaggi (con il fine ultimo di incentivare l'utilizzo di imballaggi più riciclabili attraverso una diversificazione del contributo in base all'impatto ambientale delle fasi di fine vita dei diversi materiali). L'argomento sollevato da COREPLA non può essere accolto in quanto il fatturato rilevante ai fini del calcolo della sanzione base è strettamente connesso all'attività svolta dall'impresa nel mercato rilevante. Come visto sopra, nel caso in esame, il mercato rilevante è quello dei servizi di *compliance* all'EPR che i produttori di imballaggi in CPL PET ad uso alimentare acquistano dai consorzi al fine di adempiere agli obblighi che su di essi gravano in base alla normativa comunitaria declinata in Italia dal TUA (Testo Unico dell'Ambiente). In tale mercato, dal lato della domanda si collocano i produttori di imballaggi e dal lato dell'offerta i consorzi. Tale servizio viene remunerato in due modi: (i) il pagamento del contributo ambientale quantificato da ogni consorzio (in €/ton per tipologia di materiale) e pagato da ogni produttore in funzione del suo immesso al consumo; (ii) il ricavato delle

²⁹⁰ DOC307.

²⁹¹ DOC312.

²⁹² COREPLA al riguardo cita il precedente A444 AKRON- *Gestione dei rifiuti urbani a base cellulosica* (prov. n. 24819 del 27 febbraio 2014). Tale precedente, tuttavia, riguardava un abuso da parte del gruppo HERA (gestore della RDU) consistente nel favorire la sua controllata AKRON nella cessione di una tipologia di RDU della carta (raccolta congiunta), al di fuori del regime convenzionale (cioè RDU che il gestore aveva scelto di non conferire al consorzio di filiera COMIECO). Diversamente dal caso di specie, quindi, non era in discussione il mercato a monte dell'accesso al servizio di *compliance* all'EPR in regime consortile, né la condotta del consorzio di filiera ma la condotta del gestore della raccolta. Non vi era quindi motivo che venisse incluso nel fatturato specifico il contributo ambientale dal momento che il convenzionamento con COMIECO non era in discussione, né l'attività del consorzio e la fattispecie abusiva non danneggiava, come nel caso di specie, i produttori di imballaggi ma le imprese di selezione dei rifiuti operanti nel mercato libero, in una fase a valle.

vendite dei rifiuti riconducibili all’impresso al consumo dei consorziati²⁹³. Il fatturato specifico, quindi, facendo riferimento al fatturato per la vendita del servizio non può che includere entrambe le componenti sopra descritte (ossia contributo ambientale/CAC e fatturato delle vendite)²⁹⁴.

194. Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente quanto previsto dall’articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall’articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle Linee Guida.

195. Secondo consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità di un’infrazione si deve tenere conto di diversi fattori, il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Con riferimento al caso di specie, la condotta anticoncorrenziale individuata è stata posta in essere da un’impresa in posizione monopolistica nell’attività di avvio al riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET *food* sul territorio italiano da circa 20 anni. La condotta abusiva ha ostacolato il dispiegarsi degli effetti di tutela ambientale che, secondo quanto previsto dal modello della responsabilità estesa dei produttori, derivano dalla concorrenza tra sistemi di *compliance*, impedendo altresì, nel caso di specie, la realizzazione di un progetto innovativo (il progetto CORIPET prevede infatti l’installazione di eco compattatori idonei a raccogliere, a regime, il 30% circa dell’impresso al consumo dei propri consorziati e a realizzare *RPET* ossia PET riciclato per uso alimentare come richiesto dalla normativa europea²⁹⁵), è stata attuata e ha prodotto effetti.

196. In merito alla natura abusiva delle condotte contestate a COREPLA, parte del procedimento, le risultanze istruttorie hanno consentito di accertare che il consorzio ha posto in essere comportamenti finalizzati a mantenere la sua situazione di monopolio, escludendo dal mercato il nuovo entrante con una condotta perfino economicamente in perdita, nonostante il riconoscimento ministeriale a operare ottenuto da CORIPET e la proposta da parte di quest’ultimo di finanziare *pro parte* il corrispettivo riconosciuto ai gestori convenzionati per l’attività di raccolta.

197. Per la realizzazione di questa strategia, COREPLA si è avvalsa dei contratti stipulati con ANCI e con i convenzionati prima del riconoscimento di CORIPET, che le conferivano integralmente la raccolta differenziata urbana

²⁹³ Sostanzialmente i produttori cedono i rifiuti da riciclare di propria pertinenza ai consorzi i quali si premurano di ottenerne la consegna dai gestori locali (pagando loro il corrispettivo per il servizio di raccolta), farli selezionare dai CSS e venderli sul mercato per lo più tramite aste, a valle delle quali ottengono il ricavato della vendita che viene incassato dal consorzio quale parte della propria remunerazione.

²⁹⁴ Ciò peraltro è quanto risulta anche dal bilancio di COREPLA che include entrambe le voci sotto il riferimento: “A. Valore della produzione 1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni” (<https://www.corepla.it/documenti/ae9fe3d6-86be-4f7e-8fd1-ed43c3dd75e9/BILANCIO+2019.pdf>).

²⁹⁵ Art. 6, co. 5 cit. della direttiva n. 904/2019 cit. che prevede che dagli anni 2025 e 2030, le bottiglie dovranno contenere almeno, rispettivamente, il 25% e il 30% di *R-PET food contact* (PET riciclato idoneo al diretto contatto alimentare).

della plastica²⁹⁶. Di tale contrattazione, i cui contenuti risultavano superati da quanto previsto nel decreto di riconoscimento del MATTM, COREPLA ha rivendicato l'attuazione nei confronti di CORIPET e dei CSS impedendo a CORIPET di avere accesso alla quota parte di rifiuti da imballaggi primari in CPL PET *food* rispetto ai quali effettuare le attività di riciclo e recupero e dunque la sua operatività. Le condotte di COREPLA, come visto sopra, hanno prodotto l'effetto escludente sperato, mantenendo CORIPET al di fuori del mercato fino all'intervento interinale dell'Autorità e hanno altresì esplicito effetti segnaletici per potenziali nuovi entranti nell'attività di avvio a riciclo e recupero di imballaggi di altri materiali plastici.

198. I comportamenti contestati sono stati realizzati in una situazione particolarmente delicata, come quella della pendenza del termine per il riconoscimento definitivo a operare di CORIPET, che quindi è risultato fortemente a rischio (ed è tuttora in regime di proroga dell'autorizzazione provvisoria fino a giugno 2021). In questa fase, infatti, il perseguimento di un *level playing field* tra gli operatori è particolarmente importante in ragione dell'originario assetto monopolistico e in prospettiva della possibile apertura del mercato a sistemi di gestione dell'EPR dei produttori con riguardo agli imballaggi primari, di cui CORIPET ha rappresentato il primo entrante. Ciò, in termini generalizzati e di sistema, è poi significativo in vista degli obiettivi di riciclo e recupero imposti dalla normativa europea (di cui alle direttive europee n. 851 e n. 852 del 2018, recepite con decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116²⁹⁷ e alla direttiva n. 904/2019 in materia di plastica monouso, di imminente recepimento), che nel tempo sono divenuti sempre più sfidanti e il cui raggiungimento può essere ottenuto soltanto con una modifica del sistema attuale, che sfrutti, come previsto dal modello *EPR*, la concorrenza tra sistemi di *compliance*. In questo senso il progetto CORIPET, con la progressiva installazione degli eco compattatori, in particolare nelle aree del Paese ove la raccolta differenziata è meno sviluppata, persegue sia l'obiettivo di stimolare la raccolta differenziata presso i consumatori, in ragione dei *benefits* economici che sono in grado di ottenere, sia quello di crescente immissione sul mercato da parte dei riciclatori e del sistema di materiale idoneo all'*RPET*, più riciclabile (ossia idoneo a produrre nuovi imballaggi ad uso alimentare in ragione della maggiore selettività delle modalità di raccolta), conformemente agli obiettivi imposti dalla normativa europea²⁹⁸.

199. Emerge, dunque, dal complesso di tali elementi, che i comportamenti contestati a COREPLA, consistenti nell'abuso della propria posizione

²⁹⁶ Come visto sopra i volumi di RDU della plastica contrattualizzati da COREPLA coincidevano nel 2018 al 95% del totale italiano in termini di popolazione.

²⁹⁷ In Gazzetta Ufficiale n. 226 dell'11 settembre 2020.

²⁹⁸ Direttiva n. 904/19 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea cit.

dominante al fine di preservare il proprio monopolio nel mercato dell'attività di riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET *food*, e che sono valsi a escludere dal mercato un nuovo sistema autonomo, quale CORIPET, che aveva ottenuto l'autorizzazione ministeriale provvisoria a operare, costituiscono una violazione molto grave della disciplina a tutela della concorrenza.

200. Quanto alla durata delle condotte in esame, il suo inizio deve individuarsi nella data di adozione del decreto di riconoscimento provvisorio di CORIPET (24 aprile 2018) quando le condotte ostative di COREPLA nei confronti del nuovo entrante, già manifestate pubblicamente nella fase precedente il rilascio del decreto²⁹⁹, hanno cominciato a produrre effetti escludenti. Da tale momento, infatti, pur essendo cambiato il contesto giuridico preesistente in ragione dell'effettivo rilascio del decreto (in conformità peraltro a quanto previsto dal TUA), COREPLA, operatore monopolista nella gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET *food*, anziché riconoscere la pari legittimazione di CORIPET ad avere accesso alla quota parte di rifiuti da RDU della plastica riconducibile ai propri consorziati, ha preteso l'attuazione delle clausole di esclusiva contenute nella contrattazione pre-esistente tra COREPLA e ANCI (nonché negli accordi con i convenzionati) e tra COREPLA e i CSS, ponendo CORIPET in condizione di non poter concludere un accordo con ANCI (così come previsto nel decreto di riconoscimento) e rifiutandosi anche di consentirgli l'accesso materiale ai rifiuti di propria spettanza. Le condotte devono considerarsi cessate il 31 dicembre 2019, giacché dal 1° gennaio 2020, in attuazione di quanto imposto dall'Autorità con le misure cautelari adottate il 29 ottobre precedente, COREPLA ha messo CORIPET nella condizione di ritirare la quota parte di rifiuti in CPL PET di propria spettanza presso i CSS e iniziare a operare, benché in regime transitorio, avendo previamente rinunciato (il 6 dicembre 2019) alle clausole di esclusiva nei contratti con ANCI/Convenzionati (circostanza che ha consentito di pervenire a maggio 2020 all'accordo ANCI/CORIPET) e con i CSS.

201. L'ultima annualità intera di partecipazione all'infrazione è, quindi, il 2019.

²⁹⁹ Cfr. DOC336: “Un eventuale accordo fra Anci e CORIPET che preveda la cessione a quest'ultimo di quota parte del materiale proveniente dalla raccolta differenziata sarebbe in evidente e insanabile contrasto con gli impegni assunti dalla medesima Anci nei confronti di CONAI in sede di stipula dell'Accordo Quadro e con quelli assunti dai Comuni e i loro delegati con COREPLA in sede di stipula delle convenzioni attuative. Semmai, il singolo Convenzionato può esercitare la facoltà di recesso ma, a quel punto, dovrebbe conferire tutto il materiale raccolto ad un soggetto terzo che si dovrebbe far carico in toto della relativa gestione (non CORIPET, che gestisce solo una determinata tipologia di prodotto, il materiale PET per liquidi alimentari)”.

IX. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

202. Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al valore delle vendite come sopra determinato potrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione. Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, *“in funzione del grado di gravità della violazione”* (punto 11).

203. Alla luce di quanto considerato sopra, si deve attribuire a COREPLA un coefficiente di gravità pari al 10% del valore delle vendite dell'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione (2019).

PARTE	FATTURATO SPECIFICO ³⁰⁰	GRAVITÀ	DURATA	IMPORTO BASE
COREPLA	162.775.113€	10%	1 anno 8 mesi e 6 gg ³⁰¹	27.400.477€

204. Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 287/1990, l'Autorità, *“Nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida”*. In merito, il punto 29 delle Linee Guida specifica che: *“La base di calcolo del massimo edittale è rappresentata, in conformità con la giurisprudenza nazionale, dal fatturato totale realizzato a livello mondiale nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, da parte di ciascuna impresa partecipante all'infrazione”*.

205. L'utilizzo del fatturato mondiale mira, segnatamente, a garantire un sufficiente carattere dissuasivo dell'ammenda, affinché quest'ultima tenga conto delle dimensioni e della potenza economica dell'impresa interessata, vale a dire delle risorse globali dell'autore dell'infrazione³⁰².

Il limite edittale del 10%, ex art. 15, comma 1, della legge n. 287/90, del fatturato mondiale di COREPLA nel 2019 è pari a 68.069.987 euro³⁰³.

³⁰⁰ Il fatturato specifico include sia il ricavato delle vendite di rifiuti sia il contributo ambientale e tiene conto, conformemente alla definizione del mercato rilevante, della quota parte di CPL PET relativa al solo utilizzo alimentare (*food*). Tale percentuale, secondo quanto indicato da COREPLA (cfr. DOC318), corrisponde al 95,2% del totale del CPL PET immesso al consumo. La medesima percentuale è stata, quindi, utilizzata, come stima, per ridurre il fatturato totale delle vendite dei rifiuti in CPL PET e ricavare il solo fatturato relativo al segmento *food* nonché il CAC versato dai relativi produttori.

³⁰¹ Il coefficiente di durata è pari a 1,683333.

³⁰² Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia C-286/13PC-286/13P, *Dole Food and Dole Fresh Fruit Europe vs Commissione*, cit., punti 142-144, nonché C-413/08P, *Lafarge vs Commissione*, EU:C:2010:346, punto 102 e la giurisprudenza ivi citata.

³⁰³ Anche con riferimento a tale importo non può essere accolta la richiesta di COREPLA di scorporare le somme che, pur fatturate dal consorzio di filiera, nell'anno 2020 sono state retrocedute a CORIPET in

206. In considerazione di quanto sopra, l'importo finale della sanzione è fissato nella misura di 27.400.477€ Tale sanzione risulta di ammontare inferiore al limite edittale e corrispondente al 4% del fatturato complessivo 2019 di COREPLA.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO che le condotte sopra descritte, poste in essere da COREPLA, integrino una fattispecie restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 102 del TFUE, e, in particolare, configurino un abuso di posizione dominante finalizzato ad impedire al nuovo entrante la gestione dei rifiuti da imballaggio in CPL PET per uso alimentare, riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati, con l'obiettivo di determinare la sua definitiva esclusione dal mercato e il consolidamento della posizione monopolistica già esistente; che l'abuso accertato si configuri come molto grave ai sensi della consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia *antitrust*;

RITENUTO di rigettare, per le ragioni sopra meglio esplicitate, le istanze di proroga dell'istruttoria e di rimessione in termini per la presentazione di nuovi impegni;

DELIBERA

a) che le condotte poste in essere da COREPLA in un contesto di avvenuta autorizzazione a operare del nuovo sistema autonomo CORIPET e consistenti: (i) nella pretesa applicabilità e nell'*enforcement* di clausole di esclusiva nei rapporti contrattuali con i gestori della raccolta convenzionati e con i centri di selezione, di ostacolo alla conclusione dell'accordo tra CORIPET e ANCI; (ii) nel successivo rifiuto di collaborazione con il CORIPET e segnatamente nel rifiuto di stipulare con il consorzio nuovo entrante un accordo transitorio ("ponte") resosi necessario in mancanza dell'accordo tra CORIPET e ANCI; (iii) nella perdurante gestione - anche in perdita - dei rifiuti da imballaggio riconducibili ai consorziati CORIPET, per i quali COREPLA dal 1° gennaio 2019 non ha più incassato il contributo ambientale, ivi inclusa la vendita

attuazione del provvedimento cautelare adottato dall'Autorità. Innanzitutto in quanto tali importi sono stati fatturati da COREPLA nel 2019, anno di rilievo ai fini del calcolo del fatturato rilevante per la commisurazione dell'importo base e, in secondo luogo, in quanto la vendita della quota parte dei rifiuti di CORIPET e l'introito derivante da tali somme è parte costitutiva della condotta abusiva contestata al consorzio di filiera.

tramite aste dei rifiuti di spettanza di CORIPET, costituiscono, nel loro insieme, un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE;

b) che COREPLA si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti aventi oggetto o effetti analoghi a quelli dell'infrazione accertata al punto precedente;

c) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, a COREPLA venga applicata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 27.400.477 € (ventisette milioni quattrocentomila quattrocento settatsette euro).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera c) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet www.agenziaentrate.gov.it.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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
Filippo Arena

IL PRESIDENTE f.f.
Gabriella Muscolo

SOMMARIO

I.	LE PARTI.....	2
II.	IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO	4
III.	LE RISULTANZE ISTRUTTORIE.....	9
III.1	IL QUADRO NAZIONALE DI RIFERIMENTO PER L'OFFERTA DI SERVIZI DI AVVIO A RICICLO E RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI PLASTICI: PROFILI NORMATIVI E ASPETTI OPERATIVI	9
III.1.1	<i>Le diverse modalità previste nel quadro normativo nazionale per l'assolvimento degli obblighi di EPR (Extended Producer Responsibility) con riguardo agli imballaggi..</i>	9
III.1.2	<i>L'assolvimento agli obblighi di EPR per gli imballaggi plastici primari mediante adesione al consorzio di filiera COREPLA.....</i>	12
III.1.3	<i>L'assolvimento agli obblighi di EPR per i produttori di imballaggi plastici primari mediante adesione a un sistema autonomo.....</i>	14
III.1.4	<i>Il sistema CORIPET quale sistema autonomo per l'assolvimento degli obblighi di EPR per gli imballaggi primari plastici in PET e l'autorizzazione provvisoria di cui al provvedimento del MATTM del 24 aprile 2018.....</i>	15
III.1.5	<i>Gli aspetti operativi connessi alla coesistenza di diversi sistemi di compliance all'EPR</i>	20
III.1.6	<i>Le caratteristiche dei rapporti contrattuali instaurati da COREPLA: le clausole di esclusiva nell'Allegato Plastica all'Accordo Quadro ANCI-CONAI e nei contratti con i selezionatori.....</i>	21
III.2	LE EVIDENZE ISTRUTTORIE SULLE CONDOTTE DI COREPLA.....	26
III.2.1	<i>L'opposizione di COREPLA e del sistema consortile al riconoscimento e all'operatività di CORIPET.....</i>	27
III.2.2	<i>L'esclusiva nei contratti tra COREPLA ed ANCI e le difficoltà di un accordo tra ANCI e CORIPET.....</i>	29
III.2.3	<i>La strategia di COREPLA nei confronti di CORIPET e la sua attuazione</i>	33
III.2.4	<i>La posizione di COREPLA successiva al riconoscimento provvisorio di CORIPET</i>	38
III.2.5	<i>La gestione in perdita della totalità della RDU.....</i>	39
III.2.6	<i>Il rifiuto di collaborare con CORIPET attraverso un accordo ponte</i>	43
III.2.7	<i>La reazione di COREPLA a fronte delle aste bandite da CORIPET.....</i>	45
III.2.8	<i>Conclusioni.....</i>	47
IV.	LE ARGOMENTAZIONI DI COREPLA.....	49
V.	LE ARGOMENTAZIONI DI CORIPET	55
VI.	VALUTAZIONI.....	59
VI.1	IL MERCATO RILEVANTE DEL PRODOTTO E GEOGRAFICO	59
VI.1.1	<i>Il mercato rilevante del prodotto</i>	60
VI.1.2	<i>Il mercato rilevante geografico</i>	63
VI.2	LA POSIZIONE DOMINANTE DI COREPLA.....	64
VI.3	IL CARATTERE ABUSIVO DELLE CONDOTTE DI COREPLA.....	66
VI.3	1 I PRINCIPI SULL'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE.....	66
VI.3.2	LE CONDOTTE CONTESTATE	67
VI.3.2(A)	I FATTI ANTECEDENTI L'ADOZIONE DEL DECRETO MINISTERIALE PROVVISORIO DI CORIPET.....	67
VI.3.2(B)	LE CONDOTTE OGGETTO DI CONTESTAZIONE.....	69
VI.3.2(C)	LE GIUSTIFICAZIONI ADDOTTE DA COREPLA E LA POSIZIONE DI ANCI	74
VI.3.2(D)	LE CONSEGUENZE DELLA GESTIONE IN PERDITA E LE REPLICHE ALLE ARGOMENTAZIONI DI COREPLA	77
VI.3.2(E)	LE ISTANZE DI COREPLA DI SUPPLEMENTO DI ISTRUTTORIA E DI RIMESIONE IN TERMINI PER LA PRESENTAZIONE DI NUOVI IMPEGNI	81
VI.4	CONCLUSIONI SULL'ABUSO	83
VII.	LA NORMATIVA APPLICABILE	85
VIII.	GRAVITÀ E DURATA DELLA CONDOTTA ABUSIVA E CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE.....	86
IX.	QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE.....	91