



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 marzo 2024;

SENTITO il Relatore Saverio Valentino;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

I. I. LE PARTI

1. Novamont S.p.A. (nel seguito, "Novamont") è una società che opera a livello nazionale ed europeo nella produzione di bioplastiche e nello sviluppo di prodotti derivanti da risorse rinnovabili. Novamont è interamente controllata da Versalis S.p.A., a sua volta interamente controllata da ENI S.p.A.¹ Nel 2022,

¹ Cfr. Decisione della Commissione europea del 28 settembre 2023, caso COMP/M.11150 – *Versalis/Novamont*.

Novamont ha realizzato un fatturato consolidato di circa [100-532]* milioni di euro, di cui circa [100-532] milioni in Italia.

2. ENI S.p.A. (nel seguito, “ENI”) è una società di diritto italiano a capo dell’omonimo gruppo attivo nell’esplorazione, sviluppo ed estrazione di olio e gas naturale, produzione e vendita, all’ingrosso e al dettaglio, di carburanti, biocarburanti, lubrificanti e prodotti chimici, nell’approvvigionamento, fornitura, trading e trasporto di olio, gas naturale, GNL ed energia elettrica, nonché produzione e commercializzazione di prodotti chimici. Nel 2022, ENI ha realizzato un fatturato consolidato di circa [100-150] miliardi di euro, di cui circa [50-70] miliardi di euro realizzati in Italia.

3. Novamont è attiva nella produzione di bioplastiche attraverso le seguenti principali linee di prodotto: (i) 'Mater-Bi', una famiglia di bioplastiche biodegradabili e compostabili che rappresenta il prodotto principale di Novamont; (ii) 'Origo-Bi', una famiglia di poliestere biodegradabile generata nel processo di produzione di Mater-Bi; (iii) 'Matrol-Bi', una linea di biolubrificanti ottenuti da risorse rinnovabili; (iv) 'Celus-Bi', una famiglia di ingredienti per il settore cosmetico realizzati da materie prime rinnovabili e (v) 'Ager-Bi', prodotti fitosanitari per uso agricolo.

4. Il principale prodotto di Novamont è il Mater-Bi. Il Mater-Bi viene acquistato e utilizzato, da produttori terzi, per produrre: (i) borse per la spesa (leggere e ultraleggere) e sacchetti per rifiuti; (ii) prodotti per l’agricoltura; (iii) prodotti per foodservice (posate, bicchieri, cannucce, piatti). Quasi il [60-80%] del fatturato totale di Novamont è riferibile alla vendita di Mater-Bi. In particolare, il [20-40%] è riferito alla vendita di Mater-Bi ai produttori di sacchetti per frutta e vegetali (sacchetti ultraleggeri), il [20-40%] alla vendita di Mater-Bi ai produttori di sacchetti della spesa (sacchetti leggeri), [1-20%] alla vendita di Mater-Bi ai produttori di sacchetti per i rifiuti². Pertanto, la maggioranza del fatturato di Novamont deriva dalla vendita di Mater-Bi ai produttori di sacchetti per frutta e vegetali e sacchetti della spesa.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

² Cfr. caso COMP/M.11150 – Versalis/Novamont.

II. LA SEGNALAZIONE PERVENUTA E LE EVIDENZE ACQUISITE

II.1. La segnalazione

5. Il 21 e 22 settembre 2023 sono pervenute alcune segnalazioni anonime in merito alla circostanza che Novamont avesse stipulato diversi accordi con la grande distribuzione organizzata che avrebbero di fatto escluso i produttori di sacchetti di plastica che non utilizzano la materia prima della stessa Novamont.

6. Secondo il segnalante anonimo, “[i]l mercato dello shopper biocompostabile (reso obbligatorio per legge) e di altri prodotti biocompostabili è da anni dominato in Italia dal produttore di materia prima Novamont S.p.A. e da un pull di aziende che da anni la stessa Novamont chiama "partner". [...] Questi produttori di imballaggi dal momento che è entrata in vigore la legge sugli shopper hanno conquistato la maggioranza del mercato della GDO [n.d.r. Grande distribuzione organizzata] alimentare attraverso accordi che la stessa Novamont man mano andava a fare direttamente, distribuendo poi le forniture a vari produttori "partner" divisi per zone geografiche [...] Novamont faceva accordi e i suoi "partner" producevano shopper con la materia prima che la stessa Novamont forniva, mettendo così fuori gioco centinaia di piccole aziende del settore (che non usano materia prima Mater-bi) a cui sono rimaste le briciole del mercato.”³. La segnalazione è stata successivamente integrata facendo riferimento ad altri accordi⁴.

II.2. Le informazioni acquisite in merito alle condotte

7. A seguito delle richieste di informazioni effettuate nei mesi di novembre e dicembre 2023⁵, è emerso che alcuni utilizzatori – vale a dire le principali centrali di acquisto della GDO⁶ – hanno stipulato con Novamont, almeno a partire dal 2017, degli accordi contenenti clausole di esclusiva che impegnano tali utilizzatori (e i punti vendita legati alle centrali di acquisto) a fornirsi di sacchetti

³ Cfr. doc. 1.

⁴ Cfr. doc. 46.

⁵ Cfr. doc. 45.

⁶ Tra queste – secondo le informazioni allo stato presenti al fascicolo – vi sono Conad, Selex, Unicoop Firenze, Carrefour e Pam, non potendosi tuttavia escludersi la presenza di altri accordi tra Novamont e gli utilizzatori.

di plastica⁷ composti esclusivamente con la materia prima prodotta da Novamont, denominata Mater-Bi. A fronte di tali clausole di esclusiva, Novamont corrisponde un importo fisso e talvolta anche un compenso variabile a seconda del numero di prodotti acquistati.

8. Gli accordi di esclusiva o semi-esclusiva sono stipulati con i principali e più grandi clienti che esprimono la domanda di sacchetti di plastica in materiale leggero (di seguito anche “LPB”) e sacchetti di plastica in materiale ultraleggero (di seguito anche “VLPB”), vale a dire le grandi centrali di acquisto della GDO e altri grandi utilizzatori. Tali accordi hanno come fattore comune quello di condizionare gli acquirenti nella scelta dei trasformatori di sacchetti LPB e VLPB, restringendo la selezione degli stessi ai soli trasformatori che hanno in essere un rapporto di fornitura con Novamont per l’uso di Mater-Bi.

9. Secondo le stime preliminari basate sulle informazioni provenienti dalle principali centrali di acquisto della GDO, gli accordi tra la GDO e Novamont appaiono *prima facie* riguardare più del 60% della domanda delle borse di plastica in materiale leggero e parte maggioritaria delle borse di plastica in materiale ultraleggero, a seconda che si consideri il valore o il volume. In media, si tratta di più del 50% della domanda totale (LPB+VLPB).

10. Inoltre, a seguito di ulteriori informazioni reperite tra gennaio e febbraio 2024, è emerso che, almeno a partire da ottobre 2023, Novamont ha messo in atto una serie di accordi con i trasformatori (23 aziende in totale), i quali sono suddivisi in Premium Partner e Partner base⁸. I Premium Partner sono “*le aziende che hanno sottoscritto l’accordo per l’uso esclusivo del Mater-Bi® su tutte le applicazioni compostabili da loro prodotte*”⁹, gli altri partner, invece, “*si impegnano a realizzare con il Mater-Bi® la quota prevalente del loro fatturato nel comparto dei compostabili*”¹⁰. Non si può escludere che accordi di simile tenore fossero in vigore anche in precedenza.

⁷ In particolare, borse di plastica in materiale leggero – c.d. LPB – e borse di plastica in materiale ultraleggero – c.d. VLPB.

⁸ Cfr. doc. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 (richieste di informazioni); 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 (risposte alle richieste di informazioni)..

⁹ Cfr. doc. 46, all. 3. I premium partner sono Ceplast S.p.A., Ecozema S.r.l. – Società Benefit, Flessobags S.r.l., Ilip S.r.l., Industria Plastica Toscana Soc. Cooperativa, Joeplast S.p.A., Lpm Group S.p.A., Peter Pan Plast S.r.l., Polycart S.p.A., Re.Ma. Plast S.r.l., Sacme S.p.A., Tecnosac S.r.l., Virosac S.r.l.

¹⁰ Cfr. doc. 46, all. 3. I partner sono 2C S.r.l., C.P.B. - Componenti Plastici Biodegradabili S.r.l., Erreti S.r.l., Flexopack S.r.l., Ibi Plast S.r.l., IMB S.p.A., I.M.I. - Industria Monouso Italiana S.p.A., Lady Plastik S.r.l., Stemplast S.r.l., Stereoflex Group S.r.l.

11. Secondo le stime preliminari basate sulle informazioni provenienti dalle principali centrali di acquisto della GDO, i produttori di sacchetti di plastica (i c.d. trasformatori) che sono *partner* Novamont e hanno quindi in essere un rapporto di fornitura della materia prima in esclusiva o semi-esclusiva rappresentano una quota stimata superiore al 60% delle vendite delle borse di plastica in materiale leggero e ultraleggero alla GDO¹¹.

III. MERCATI RILEVANTI

III.1. Contesto normativo

III.1.a. *La materia prima: plastiche e bioplastiche*

12. Secondo le Direttive 2015/720/UE¹² e 2019/904/UE¹³, per “plastica” si intende il materiale costituito da un polimero¹⁴, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti, a eccezione dei polimeri naturali¹⁵ che non sono stati modificati chimicamente. Il termine plastica indica quindi tutti i materiali (polimeri) sintetici. Le plastiche possono essere suddivise per le loro caratteristiche tecniche e per le applicazioni per cui possono essere utilizzate.

13. In particolare, per “plastica biodegradabile” si indica la plastica in grado di subire una decomposizione fisica, biologica grazie alla quale finisce per decomporsi in biossido di carbonio (CO₂), biomassa e acqua, ed è, secondo le norme europee in materia di imballaggi, recuperabile mediante compostaggio e

¹¹ Si precisa che le vendite di tali trasformatori sono rivolte sia a operatori della GDO contrattualizzati con Novamont (ad esempio Conad, Selex, Unicoop Firenze, Carrefour e Pam) che con altri operatori della GDO che non sono contrattualizzati con Novamont (ad esempio, Esselunga, Lidl, MD, ecc.).

¹² Direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, che modifica la Direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

¹³ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

¹⁴ I polimeri sono macromolecole, ossia molecole di grandi dimensioni ed elevato peso molecolare, lunghe e ramificate formate da catene di monomeri. I monomeri sono molecole a basso peso molecolare. La polimerizzazione è la reazione che coinvolge i monomeri e li unisce a formare i polimeri.

¹⁵ I polimeri naturali sono macromolecole organiche che si trovano in natura, spesso di origine biologica e sono sintetizzati dagli organismi viventi. Alcuni polimeri naturali comuni sono: (i) la cellulosa; (ii) l'amido (polimero di glucosio); (iii) le proteine (polimeri di amminoacidi); (iv) la gomma naturale (polisoprene-isoprene); (v) la lignina (diversi monomeri fenolici); (vi) la chitina (polimero di unità di N-acetilglucosamina).

digestione anaerobica¹⁶. I requisiti di biodegradabilità e di compostabilità sono stabiliti dal Comitato europeo di normazione ed in particolare dalla norma EN 13432 recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002¹⁷.

14. Per “plastica da biomassa o *bio-based*” si intende un materiale creato parzialmente o totalmente da biomassa, cioè da fonti non fossili, secondo la norma tecnica EN 16575 (UNI EN 16575:2014).

15. Le due definizioni colgono due aspetti differenti della plastica. La caratteristica di plastica *bio-based* è legata essenzialmente ai prodotti da cui è originato il polimero, di origine vegetale. Al contrario, la biodegradabilità e compostabilità prescindono dall’origine vegetale. Non tutte le plastiche *bio-based* sono biodegradabili, e ci sono plastiche non derivate da biomasse che sono comunque biodegradabili¹⁸.

16. Secondo l’*European Bioplastics Association*¹⁹ si definiscono “bioplastiche” quei materiali che sono alternativamente o *bio-based* o biodegradabili, oppure che presentano entrambe le proprietà.

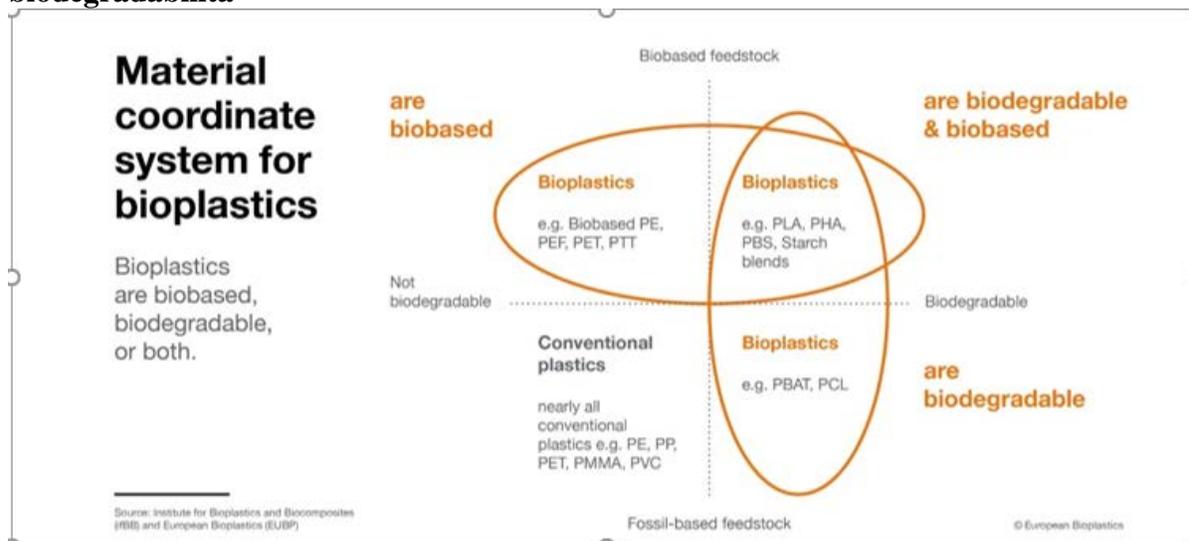
¹⁶ Cfr. Direttiva 2019/904/UE.

¹⁷ Secondo la norma EN 13432, un materiale per definirsi "compostabile", deve: (i) biodegradarsi per almeno del 90% in 6 mesi; (ii) a contatto con materiali organici per un periodo di 3 mesi, la massa del materiale deve essere costituita almeno per il 90% da frammenti di dimensioni inferiori a 2 mm; (iii) il materiale non deve avere effetti negativi sul processo di compostaggio; (iv) avere una bassa concentrazione dei metalli pesanti additivati al materiale, nonché valori di pH, contenuto salino, concentrazione di solidi volatili, azoto, fosforo, magnesio e potassio entro dei limiti stabiliti.

¹⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione europea del 30 novembre 2022, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics*. COM(2022) 682 final.

¹⁹ <https://www.european-bioplastics.org/bioplastics/>

Figura 1 – Distinzione delle plastiche a seconda della derivazione da bio-massa e della biodegradabilità²⁰



17. Il mercato delle plastiche biodegradabili è attualmente dominato da tre gruppi di polimeri: poliesteri (*polyesters*), PLA (acido polilattico, *polylactic acid*) e le miscele di amido (*starch blends*)²¹. Il Mater-Bi di Novamont è un polimero a base di miscele di amido (*starch blends*) e appare essere uno tra i più commercializzati per la produzione di imballaggi²².

III.1.b. Le borse di plastica

18. I sacchetti di plastica sono solitamente utilizzati un numero limitato di volte e presentano la problematica di diventare rifiuti. Per contrastare tali impatti ambientali, l’Unione europea è intervenuta attraverso la Direttiva 2015/720/UE. Secondo tale Direttiva, si definiscono²³:

- “borse di plastica” (*plastic carrier bags*): borse da asporto con o senza manici, in plastica, fornite ai consumatori nei punti vendita di merci o prodotti;

²⁰ <https://www.european-bioplastics.org/bioplastics/materials/>

²¹ Cfr. doc. 46, all. 1 (Relevance of Biodegradable and Compostable Consumer Plastic Products and Packaging in a Circular Economy for the European Commission DG Environment. Project conducted under Framework Contract No ENV.B.3/FRA/2017/005).

²² “Mater-Bi® is one of the most commercialized starch-based blends used in biodegradable flexible packaging.” Cfr. Bouzidi S, Ben Ayed E, Tarrés Q, Delgado-Aguilar M, Boufi S. Processing Polymer Blends of Mater-Bi® and Poly-L-(Lactic Acid) for Blown Film Application with Enhanced Mechanical Strength. *Polymers* (Basel). 2022 Dec 29;15(1):153. doi: 10.3390/polym15010153. PMID: 36616503; PMCID: PMC9823894.

²³ Sul punto, si veda anche l’art. 218 del D.lgs., n. 152/2006, punti *dd-ter*), *dd-quater*), *dd-quinqies*), *dd-septies*).

- “borse di plastica in materiale leggero” (*lightweight plastic carrier bags*): borse di plastica con uno spessore inferiore a 50 micron²⁴;
- “borse di plastica in materiale ultraleggero” (*very lightweight plastic carrier bags*): borse di plastica con uno spessore inferiore a 15 micron richieste a fini di igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi se ciò contribuisce a prevenire la produzione di rifiuti alimentari²⁵.

19. L’articolo 4 della Direttiva 2015/720/UE impone agli Stati membri l’obbligo di “*adottare le misure necessarie per conseguire sul loro territorio una riduzione sostenuta dell’utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Tali misure possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l’introduzione di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione in deroga all’articolo 18, purché dette restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie*”. Gli Stati Membri possono, a loro discrezione, adottare due opzioni consistenti:

- a) nell’adozione di misure atte ad assicurare che il livello di utilizzo annuale non superi 90 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e 40 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2025 o obiettivi equivalenti in peso;
- b) nell’adozione di strumenti atti ad assicurare che, entro il 31 dicembre 2018, le borse di plastica in materiale leggero non siano fornite gratuitamente nei punti vendita di merci o prodotti, salvo che siano attuati altri strumenti di pari efficacia;
- c) le borse di plastica in materiale ultraleggero possono essere escluse da tali obblighi.

20. Al novembre 2021²⁶, 7 Stati Membri hanno scelto l’opzione (a), 11 Stati Membri hanno scelto l’opzione (b), 11 Stati Membri, tra cui l’Italia, hanno adottato entrambe le opzioni (a) e (b). Tuttavia, in ciascuno Stato Membro le misure possono variare nell’ampiezza dei limiti imposti e per la presenza di esenzioni per taluni prodotti, nonché per la previsione di misure specifiche, non richieste dalla suddetta Direttiva, per le VLPB.

²⁴ Si tratta, solitamente, degli *shopper*, in materiale leggero e solitamente non riutilizzati, che si trovano nei punti vendita per il trasporto degli acquisti effettuati.

²⁵ Si osserva che la definizione delle VLPB non è solo dimensionale, ma riguarda anche la destinazione d’uso, vale a dire l’utilizzo come imballaggio primario (cioè imballaggio che va a contatto con l’unità di prodotto) per alimenti sfusi (frutta, verdura, pesce, ecc.). Si tratta, infatti, di borse di plastica utilizzate come imballaggio per prodotti alimentari sfusi.

²⁶ Commissione europea, 2021, *Scoping study to assess the feasibility of further EU measures on waste prevention and implementation of the Plastic Bags Directive. Part II, Implementation of Plastic Bags Directive* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3f3ee30e-7cc5-11ec-8c40-01aa75ed71a1/language-en>.

21. Quindi, se da un punto di vista definitorio le normative europee e nazionali appaiono definire un quadro armonizzato, le stesse permettono una differenziazione tra Stati Membri nelle misure atte a ridurre l'utilizzo delle borse di plastica in materiale leggero e nelle borse di plastica in materiale ultraleggero, che possono comprendere i divieti di commercializzazione per le borse di plastica contenenti taluni materiali.

22. In Italia, la normativa in tema di commercializzazione di borse di plastica è stata trasfusa nel D.lgs. n. 152/2006 che ha recepito la Direttiva 2015/720/UE, prevedendo significative restrizioni alla commercializzazione delle LPB e VLPB. In particolare, l'articolo 226 *bis*:

- vieta la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero, ad eccezione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili;
- vieta la commercializzazione di tutte le borse di plastica (anche quelle in materiale leggero, quindi con spessore inferiore a 50 micron) ad eccezione delle borse di plastica riutilizzabili che presentano uno spessore di 60, 100 o 200 micron a seconda dei casi²⁷;
- vieta la distribuzione gratuita.

23. Quanto alle borse ultraleggere, l'articolo 226 *ter* vieta la commercializzazione di VLPB ad eccezione di quelle (i) biodegradabili e compostabili e (ii) a partire dal 1° gennaio 2021, con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60%. La distribuzione delle VLPB non può essere gratuita.

²⁷ In particolare, per le borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco, sono permesse quelle: (i) con spessore della singola parete superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; (ii) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari. Per le borse di plastica riutilizzabili con maniglia interna alla dimensione utile del sacco, sono permesse quelle (i) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; (ii) con spessore della singola parete superiore a 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.

Tabella 1 – Requisiti richiesti per la commercializzazione

	Borse in materiale leggero (LPB)	Borse in materiale ultraleggero (VLPB)	Borse riutilizzabili
Definizione	Spessore inferiore a 50 micron	Spessore inferiore a 15 micron e utilizzate come imballaggio primario per alimenti sfusi	Non presente (tutte le borse di plastica che per loro natura dimensionale sono usualmente riutilizzate)
Esercizi che commercializzano generi alimentari	1. compostabili e biodegradabili	1. compostabili e biodegradabili 2. almeno il 60% di materia prima rinnovabile	1. Almeno il 30% di plastica riciclata 2. Parete superiore: — ai 200 micron per borse con maniglia esterna al sacco; — ai 100 micron per borse con maniglia interna al sacco;
Altri esercizi		Non applicabile	1. Almeno il 10% di plastica riciclata 2. Parete superiore: — ai 100 micron per borse con maniglia esterna al sacco; — ai 60 micron per borse con maniglia interna al sacco;

III.2. Definizione dei mercati rilevanti

24. La segnalazione interessa la filiera della produzione di sacchetti di (bio)plastica. Come è possibile osservare dalla Figura 2 *infra*, il primo livello, situato a monte della filiera, riguarda i **produttori di materia prima**. Novamont è attivo in tale livello della filiera con diversi prodotti (in primo luogo, il Mater-Bi). Le materie prime plastiche sono svariate, tuttavia, ognuna di esse può essere utilizzata solo per certe applicazioni e destinata solo a specifici usi, ciò anche sulla base della normativa nazionale che regola tali destinazioni, tra le quali la produzione di shopper biodegradabili e compostabili.

25. Il secondo livello della filiera riguarda quello della trasformazione: i **trasformatori** producono, a partire dalla materia prima (bio)plastica, i prodotti finiti (ad esempio, *shopper* o buste utilizzate per gli alimenti sfusi). I trasformatori vendono i loro prodotti agli **utilizzatori**, vale a dire i punti vendita che offrono ai consumatori gli *shopper* e i sacchetti per alimenti sfusi (frutta, verdura, pesce, ecc.). Un gruppo significativo di **utilizzatori** è rappresentato dalla Grande Distribuzione Organizzata (GDO).

Figura 2 - Filiera della produzione di borse di (bio)plastica (figura esemplificativa)



III.2.a. I mercati a valle: le borse di plastica

26. Con riguardo alle borse di plastica, non appaiono esservi precedenti nazionali e comunitari in cui sono state esaminate tali tipologie di prodotti, se non incidentalmente per escluderli da altri mercati rilevanti²⁸. In tale contesto, si ritiene possibile individuare *prima facie* i seguenti mercati rilevanti dal punto di vista merceologico:

- i. il mercato delle borse di plastica in materiale leggero, inteso come le borse di plastica con spessore inferiore a 50 micron utilizzate sia negli esercizi che commercializzano generi alimentari che negli altri esercizi, prodotte secondo la normativa italiana (biodegradabili e compostabili);

²⁸ In particolare, nel caso COMP/M.2441 – *Amcors/Danisco/Ahlstrom*, la Commissione europea ha considerato il mercato degli imballaggi flessibili, escludendo da tale mercato alcune tipologie di prodotti, tra cui i sacchetti (carrier bags) e le borse self-service e alla cassa dei supermercati (“Flexible packaging excludes shrink and stretch films used for secondary packaging, pallet wrap, carrier bags, supermarket self-service and counter bags, silage bags, refuse sacks, and industrial heavy duty sacks.”). Cfr. Decisione della Commissione Europea dell’11 giugno 2001, caso COMP/M.2441 – *Amcors/Danisco/Ahlstrom*. Si veda anche la Decisione della Commissione europea 24 febbraio 2003, caso COMP/M.3049 – *Alcan/Flexpack*.

ii. il mercato delle borse di plastica in materiale ultraleggero, inteso come le borse di plastica con spessore inferiore a 15 micron utilizzate a contatto con alimenti sfusi, prodotte secondo la normativa italiana (biodegradabili, compostabili con un minimo di componente di materia prima rinnovabile del 60%).

27. Tale distinzione merceologica trova il suo fondamento, in primo luogo, nel contesto normativo-regolamentare e, in particolare, dalle definizioni delle due tipologie di prodotti individuate dalla Direttiva 2015/720/UE e, conseguentemente, dal D.lgs. n. 152/2006. In ragione di ciò, ogni tipologia di borsa di plastica presenta dei requisiti specifici per la loro realizzazione²⁹.

28. Il secondo motivo deriva dalla funzione d'uso. Le borse LPB³⁰ e VLPB³¹ sono, per loro stessa natura costruttiva, scarsamente riutilizzate e tendono a divenire rifiuto più facilmente³². Al contrario, le borse di plastica più spesse sono solitamente riutilizzate. Da un punto di vista sia degli acquirenti (esercizi commerciali) che dei consumatori finali, esistono funzioni d'uso differenti e prezzi differenti per ciascuna tipologia di borsa di plastica. In particolare, le VLPB sono borse di plastica ultraleggere che devono stare a contatto con alimenti sfusi, devono quindi avere caratteristiche idonee a non contaminare gli alimenti e solitamente non sono adatte a usi differenti. Pertanto, è plausibile supporre che, per gli esercizi commerciali, le VLPB, le LPB e le borse riutilizzabili non siano sostituibili in quanto gli esercizi commerciali tendono ad offrire tutte e tre le tipologie di sacchetti.

29. Dal punto di vista geografico, si ritiene che entrambi i mercati abbiano estensione nazionale. Infatti, la normativa europea in merito all'immissione in commercio delle borse di plastica leggera e ultraleggere presenta significative differenziazioni tra Stati Membri, prevedendo altresì la possibilità anche di imporre divieti di immissione in commercio in deroga alla Direttiva 94/62/CE. In Italia, la normativa adottata è particolarmente stringente rispetto ad altri Stati Membri e prevede la possibilità di immettere in commercio esclusivamente

²⁹ In particolare, in Italia, i sacchetti LPB devono essere realizzati con materiale biodegradabile e compostabile, mentre i sacchetti VLPB, oltre alle caratteristiche delle LPB, devono anche essere *bio-based* per almeno il 60%, le borse di plastica riutilizzabili (più spesse) possono non essere degradabili e compostabili e devono avere una percentuale minima di plastica riciclata.

³⁰ Si tratta, solitamente, degli *shopper*, in materiale leggero e solitamente non riutilizzati, che si trovano nei punti vendita per il trasporto degli acquisti effettuati.

³¹ Si tratta dei sacchetti utilizzati come imballaggi per alimenti sfusi (ad esempio, sacchetti frutta e verdura).

³² In tal senso, si veda il quarto considerando della Direttiva 2015/720/UE, secondo cui le borse di plastica con uno spessore inferiore a 50 micron (LPB), rappresentano la grande maggioranza delle borse di plastica utilizzate nell'Unione e il loro riutilizzo avviene meno frequentemente rispetto a borse di spessore superiore.

sacchetti LPB compostabili e biodegradabili, nonché sacchetti VLPB compostabili, biodegradabili e composti da almeno il 60% da materia rinnovabile (bio-based).

30. Inoltre, la quasi totalità degli acquisti effettuati dalle centrali di acquisto della GDO è stata effettuata con contraenti (trasformatori) che hanno sede e stabilimenti in Italia e con gruppi internazionali che appaiono operare in Italia tramite imprese sussidiarie stabilite nel territorio nazionale.

III.2.b. I mercati a monte: le materie prime bioplastiche

31. Con riguardo ai mercati a monte delle materie prime, non appaiono esservi precedenti nazionali ed europei relativi alla bioplastica³³. Nel caso di specie, in prima approssimazione, rilevano le caratteristiche di biodegradabilità e compostabilità, la quantità di materiale da bio-massa presente, nonché l'utilizzabilità dei polimeri per realizzare borse di plastica in materiale leggero e/o ultraleggero. In particolare, in ragione della normativa nazionale, si osserva che: (i) le borse di plastica in materiale leggero possono essere realizzate esclusivamente con polimeri biodegradabili e compostabili; (ii) le borse di plastica in materiale ultraleggero possono essere realizzate esclusivamente con polimeri biodegradabili e compostabili e con almeno il 60% della materia proveniente da fonti rinnovabili (biomassa);

32. In ragione di ciò, rispetto al mercato degli *input* (polimeri plastici), la specifica normativa nazionale relativa alla produzione delle LPB e VLPB, depone nel senso di individuare, almeno in prima battuta, due mercati rilevanti:

- i. della vendita di materia prima (polimeri bioplastici) idonea a realizzare LPB secondo la normativa italiana, cioè che siano idonei tecnicamente a essere trasformati in sacchetti e che siano biodegradabili e compostabili;
- ii. della vendita di materia prima (polimeri bioplastici) idonea a realizzare VLPB secondo la normativa italiana, cioè che siano idonei tecnicamente a essere

³³ In particolare, nel caso COMP/M.7115 – *Kuraray / GLSV Business*, la Commissione europea ha identificato un mercato rilevante dal punto di vista del prodotto relativo ad un solo polimero avente le caratteristiche di biodegradabilità (il PVA - *polyvinyl alcohol*). Nel caso, COMP/M.11150 – *Versalis / Novamont* la Commissione europea ha lasciato aperta la definizione merceologica del mercato, in particolare se distinguere un mercato differente per le bioplastiche e i vari polimeri. Infatti, l'approccio solitamente utilizzato per la definizione delle materie prime plastiche consiste nel ritenere come separata ciascuna tipologia di polimero. Pertanto i polimeri potrebbero essere segmentati in ragione delle loro caratteristiche e alle loro applicazioni industriali. Cfr. Decisioni della Commissione europea del 29 aprile 2014, caso COMP/M.7115 – *Kuraray / GLSV Business*; del 29 aprile 2014, 28 settembre 2023, caso COMP/M.11150 – *Versalis/Novamont*.

trasformati in sacchetti e che siano biodegradabili e compostabili e con almeno il 60% della materia proveniente da fonti rinnovabili.

33. Questa definizione di mercato è stata analizzata dalla Commissione europea³⁴, sebbene questa abbia lasciato aperta la definizione di mercato. Il Mater-Bi di Novamont può essere utilizzato sia per le borse di plastica LPB che VLPB secondo la normativa italiana.

34. Dal punto di vista geografico, sebbene il mercato delle materie plastiche possa essere più ampio di quello nazionale, occorre osservare che esistono differenze significative tra Stati Membri con riferimento alla composizione delle borse LPB e VLPB che potrebbero far emergere una differenziazione geografica italiana. Infatti, la differente normativa determina plausibilmente significative differenze nelle condizioni di concorrenza prevalenti in Italia rispetto agli altri Stati Membri, derivanti, ad esempio, dalla minore capacità dei concorrenti di Novamont attivi nella produzione di polimeri (bio)plastiche di esercitare una pressione concorrenziale con specifico riferimento alle produzioni di sacchetti LPB e VLPB. In particolare, le quote di mercato appaiono essere estremamente differenti considerando i vari ambiti nazionali e, inoltre, sembra emergere che taluni produttori di materie prime (bio)plastiche immettano prodotti specificamente realizzati per il mercato italiano³⁵. Pertanto, è possibile ritenere che la definizione geografica del mercato sia nazionale.

35. Secondo le informazioni fornite nell'ambito della recente concentrazione M.11150 – *Versalis / Novamont* dell'ottobre 2023, le quote di mercato delle bioplastiche adatte per realizzare LPB e VLPB sono illustrate nella seguente Tabella.

Tabella 2 – Stima delle quote di mercato di Novamont nei mercati delle (bio)plastiche idonee alla realizzazione di LPB e VLPB³⁶.

	Spazio economico europeo		Italia	
	Valore	Volume	Valore	Volume
Bioplastiche per LPB	[35-40%]	[35-40%]	[50-55%]	[50-55%]
Bioplastiche per VLPB	[65-70%]	[60-65%]	[70-75%]	[70-75%]
Bioplastiche per LPB+VLPB	[45-50%]	[45-50%]	[55-60%]	[55-60%]

³⁴ Cfr. Decisione della Commissione europea del 28 settembre 2023, caso COMP/M.11150 – *Versalis/Novamont*.

³⁵ In particolare, BIOTEC Biologische Naturverpackungen produce la materia prima Bioplast 600/610/6660/660C. Secondo le informazioni pubblicamente disponibili sul sito internet del produttore, tali prodotti sembrano essere realizzati specificamente per il mercato Italiano (e alcuni di essi anche per il mercato francese). Cfr. <https://www.biotec.de/products/bioplast-600/>

³⁶ Cfr. caso COMP/M.11150 – *Versalis / Novamont*.

IV. VALUTAZIONI

36. Le condotte in esame concernono la filiera della produzione delle borse di plastica in materiale leggero e ultraleggero. In particolare, dalle informazioni preliminari acquisite sembra emergere che Novamont – la quale produce materie bioplastiche e nello specifico, il Mater-Bi adatto alla produzione di sacchetti di plastica in materiale leggero e ultraleggero secondo gli standard richiesti in Italia – abbia stipulato accordi aventi esclusive che vanno ad incidere su due livelli differenti della filiera.

37. Da un lato, infatti, esistono accordi di esclusiva che riguardano gli utilizzatori (centrali di acquisto della GDO e altri acquirenti di sacchetti di plastica LPB e VLPB) che impegnano gli stessi ad acquistare i sacchetti LPB e VLPB realizzati esclusivamente con Mater-Bi. Dall'altro, Novamont sembra aver stipulato accordi di partnership con parte maggioritaria dei trasformatori nazionali volti a impegnarli a realizzare tutti o parte preponderante dei loro prodotti con la sua materia prima (Mater-Bi).

IV.1. La posizione dominante

38. La posizione dominante è stata definita dal diritto comunitario come una posizione di forza economica di cui gode un'impresa, che le consente di impedire il mantenimento di una concorrenza effettiva su un mercato rilevante, conferendole il potere di comportarsi in misura apprezzabile indipendentemente dai suoi concorrenti, dai suoi clienti e, in ultima analisi, dai consumatori.

39. Con riferimento ai mercati a monte (i) delle materie prime idonee alla realizzazione dei sacchetti di plastica leggeri secondo la normativa italiana e (ii) delle materie prime idonee alla realizzazione dei sacchetti di plastica ultraleggeri secondo la normativa italiana, Novamont è un primario operatore in grado di esprimere la maggior parte delle vendite in Italia delle (bio)plastiche per tali applicazioni. In particolare, la quota di mercato relativa alle vendite in Italia delle (bio)plastiche idonee alla realizzazione delle LPB è compresa tra il 50% e il 55%, mentre per quelle idonee alla realizzazione delle VLPB è compresa tra il 70% ed il 75%. Oltre a ciò, Novamont è una delle imprese *leader* nello sviluppo e

produzione di bioplastiche e nella biochimica, che ha inventato la bioplastica nel 1989³⁷ e ha investito nella ricerca e sviluppo di materie prime.

40. Secondo la Comunicazione della Commissione — “*Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*” (2009/C 45/02), è possibile ipotizzare che vi sia una posizione dominante se la quota di mercato dell'impresa è superiore al 40 % nel mercato rilevante, sebbene vi siano casi specifici in cui si possa ritenere che un'impresa detenga una posizione dominante anche al di sotto di tale soglia. Inoltre, si può legittimamente considerare che quote di mercato estremamente elevate costituiscano di per sé, e salvo circostanze eccezionali, la prova dell'esistenza di una posizione dominante. Ciò può avvenire nel caso di una quota di mercato pari o superiore al 50%³⁸.

41. Pertanto, alla luce di tali elementi si ritiene che Novamont possa detenere una posizione dominante nei mercati (i) delle materie prime idonee alla realizzazione dei sacchetti di plastica leggeri secondo la normativa italiana e (ii) delle materie prime idonee alla realizzazione dei sacchetti di plastica ultraleggeri secondo la normativa italiana.

IV.2. Le condotte contestate

42. La tutela dell'ambiente e l'utilizzo di materiale quanto più *eco-friendly* è un obiettivo “estremamente” importante, come riconosciuto dalla stringente

³⁷ Per tale motivo, Novamont è stata vincitrice del premio “European Inventor of the Year 2007” assegnato dall'Ufficio europeo dei brevetti. Nelle motivazioni del premio si legge: “(Novamont S.p.a., Novara, Italy) In 1989, Italians Catia Bastioli, Vittorio Bellotti, Luciano Del Giudice and Roberto Lombi invented biodegradable plastics - plastics that fall apart and turn into soil in three to eight weeks when thrown onto a regular compost heap. These biodegradable plastics are made of crops, and they reduce greenhouse gas emissions and the consumption of non-renewable resources. Bio-plastics, which are based on insoluble starch, are renewable, recyclable and reusable and can be turned into a near infinite range of products, including shopping bags, disposable cups, sheet mulch and even car tires. Adding to the intrigue, bio-plastics are renewable, recyclable, and reusable. Traditional plastics are dirty to produce, they use up oil, and they don't decompose naturally. Traditional plastics take 100 to 400 years to decompose, or, when burned, they emit toxic fumes. The breakthrough came in 1992 when the city of Fürstentfeldbruck in southern Germany started to test the new so-called “Pneo bag”. Until now, over 3,500 cities have followed suit. What started out with just Catia Bastioli, Vittorio Bellotti, Luciano Del Giudice and Roberto Lombi, has evolved into a world-leading company in bio-plastics, with a turnover of € 50 million in 2006 and nearly 60 patents. The company employs some 120 people and invests some 30% of its resources into research and development, among them US outfitter Goodyear and Italy's largest farmers association Coldiretti.”

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_137

³⁸ Cfr. *ex multis* caso C- 62/86 [1991] ECR I- 3359, [1993] 5 CMLR 215, para 60.

normativa italiana. Oltre al Mater-Bi di Novamont, esistono diverse bioplastiche in grado di soddisfare i requisiti nazionali per l'immissione in commercio delle LPB e VLPB. La tutela di un processo competitivo aperto – contrastando le restrizioni che limitino gli sbocchi ai trasformatori che utilizzano materiali ecologici alternativi a Mater-Bi – potrebbe fare emergere i prodotti di bioplastica che rispettano i requisiti richiesti in Italia la cui produzione è più efficiente (in termini di costi, caratteristiche qualitative quali la resistenza, ecc.) e potrebbe favorire, anche dal punto di vista dinamico, lo sviluppo di (bio)plastiche alternative e il loro continuo miglioramento. La tutela della concorrenza è, pertanto, un elemento fondamentale per raggiungere gli obiettivi di tutela ambientale prefissati a livello normativo.

43. Le evidenze preliminari agli atti mostrano la presenza di condotte ad opera di Novamont consistenti nella stipula di due gruppi di accordi (Novamont-Trasformatori e Novamont-Utilizzatori) che presentano delle esclusive o semi-esclusive e che, anche cumulativamente e ricorsivamente, potrebbero limitare le vendite di sacchetti LPB e VLPB prodotti secondo la normativa nazionale con materie prime concorrenti di Mater-Bi di Novamont.

44. La particolarità delle esclusive è quella di agire su due livelli della filiera separati, vale a dire quella dei trasformatori (produttori di LPB e VLPB) e degli utilizzatori (GDO e altri esercenti). Ciò implica che esse influiscono in modo “circolare” su entrambe le tipologie di agenti, infatti:

i. da un lato, gli utilizzatori osservano che buona parte dei trasformatori (in media, si stima maggiore del 50%)³⁹ utilizza Mater-Bi e quindi accettano più facilmente accordi di esclusiva in quanto non vi sarebbero comunque adeguate alternative ai trasformatori che utilizzano Mater-Bi;

ii. dall'altro, i trasformatori osservano che i clienti più grandi (più del 60%)⁴⁰ richiedono espressamente prodotti realizzati con Mater-Bi, la cui licenza sembra essere condizionata all'esclusiva o semi esclusiva.

³⁹ Secondo le stime preliminari basate sulle informazioni provenienti dalle principali centrali di acquisto della GDO, gli accordi tra la GDO e Novamont appaiono *prima facie* riguardare più del 60% della domanda delle borse di plastica in materiale leggero (LPB) e la maggior parte delle borse di plastica in materiale ultraleggero (VLPB), a seconda che si consideri il valore o il volume. In media, si tratta di più del 50% della domanda totale (LPB+VLPB).

⁴⁰ Secondo le stime preliminari basate sulle informazioni provenienti dalle principali centrali di acquisto della GDO, i produttori di sacchetti di plastica (i c.d. trasformatori) che sono partner Novamont e hanno quindi in essere un rapporto di fornitura della materia prima in esclusiva o semi-esclusiva rappresentano una quota stimata di più del 60% delle vendite delle borse di plastica in materiale leggero e ultraleggero alla GDO. Non si esclude tuttavia che gli accordi possano riguardare un novero più ampio di soggetti.

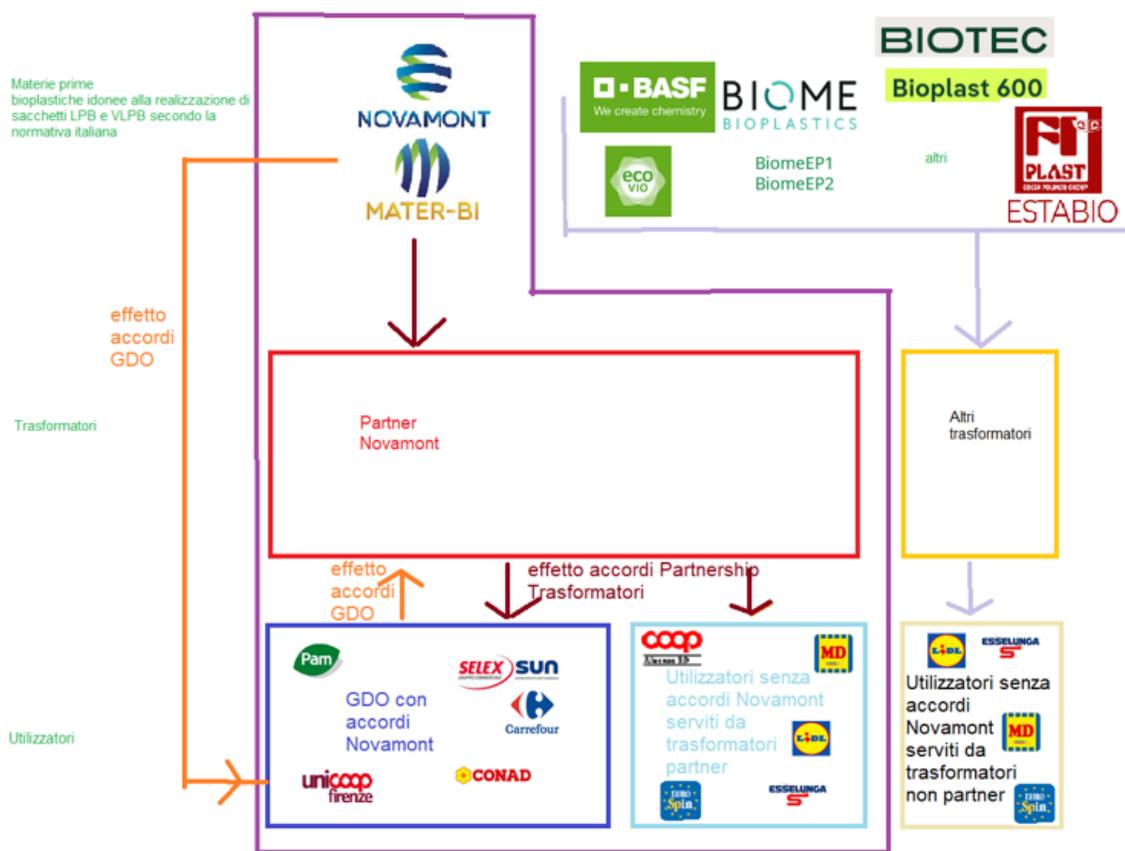
45. Si tratta di una condotta tale per cui le interazioni tra i due gruppi di agenti economici posti nei diversi livelli della filiera verticale (trasformatori e utilizzatori) comportano che ampia parte della produzione e degli acquisti sia realizzata con Mater-Bi, escludendo i sacchetti di plastica LPB e VLPB prodotti con bioplastiche alternative a quella di Novamont.

46. Le esclusive riguardano parte maggioritaria ed estremamente significativa sia degli utilizzatori (centrali di acquisto della GDO) sia dei trasformatori (produttori di sacchetti di plastica LPB e VLPB). Inoltre, tali accordi hanno una copertura più ampia rispetto alle sole parti contrattualizzate da Novamont, producendo delle esternalità⁴¹.

47. Infatti, poiché i trasformatori si vincolano all'uso esclusivo o semi esclusivo di Mater-Bi, tutti o quasi tutti i prodotti di questi trasformatori saranno realizzati con tale materia prima. Ciò implica che anche gli altri utilizzatori non contrattualizzati da Novamont (GDO e altri esercenti senza esclusive) che acquistano LPB e VLPB dai *Partner Novamont* riceveranno le forniture di prodotti con tale materia prima. Tale effetto si estende inoltre anche ad altri prodotti diversi da LPB e VLPB (ad esempio, piatti e bicchieri monouso) che devono essere prodotti, in virtù degli accordi, con Mater-Bi.

⁴¹ In ragione di tali effetti esterni e della presenza di accordi su diversi livelli della filiera, tali esclusive potrebbero essere conferite senza che vi sia un sacrificio economico significativo per Novamont.

Figura 3 – Schema esemplificativo dell’effetto cumulativo delle condotte



48. Pertanto, le condotte in esame potrebbero avere un effetto pregiudizievole per la concorrenza consistente nel limitare l’utilizzo di *input* alternativi a Mater-Bi per la realizzazione di sacchetti LPB e VLPB secondo la normativa italiana e precludendo altresì la realizzazione da parte dei trasformatori di sacchetti LPB e VLPB prodotti con *input* alternativi a Mater-Bi in Italia. Non è escluso che le condotte in esame possano incidere anche sull’evoluzione tecnologica per la produzione di altri prodotti monouso (piatti, bicchieri, ecc.), impedendo ai trasformatori di utilizzare materie prime più efficienti e adatte a tali prodotti di emergere nel mercato nazionale.

49. In conclusione, le condotte adottate da Novamont, almeno dal 2017 – limitando gli sbocchi di materie prime (bio)plastiche alternative (concorrenti di Mater-Bi) che abbiano standard adeguati per la produzione di sacchetti LPB e VLPB secondo la normativa italiana, nonché la produzione e commercializzazione di sacchetti LPB e VLPB a norma, realizzati con materie

(bio)plastiche alternative – potrebbero integrare un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE.

V. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

50. Secondo la Comunicazione della Commissione “*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*” (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

51. Le condotte in esame appaiono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 102 del TFUE, in quanto le strategie asseritamente poste in essere da Novamont interessano l'intero mercato nazionale, che costituisce parte rilevante del mercato dell'Unione europea, e sono astrattamente idonee a limitare gli scambi tra gli Stati Membri, ostacolando e/o ritardando l'accesso di altri produttori di materie prime (bio)plastiche sul mercato italiano.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Novamont S.p.A., per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 102 TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti di Novamont S.p.A. e ENI S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero, Agroalimentare, Farmaceutico e Distribuzione Commerciale del Dipartimento Concorrenza – 2 di

questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dottor Luigi Di Gaetano;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Manifatturiero, Agroalimentare, Farmaceutico e Distribuzione Commerciale del Dipartimento Concorrenza – 2 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 aprile 2025.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli