

Il settore dei rifiuti di imballaggio

Indagine conoscitiva Autorità garante della concorrenza e del mercato (IC26)

Stralcio dei passaggi di maggiore interesse per le aziende associate delle *Valutazioni e Considerazioni conclusive* - parte IV del Documento*

* tra parentesi è indicato il paragrafo di riferimento nel testo

Sulla gestione pubblica dei servizi di raccolta, assimilazione e concorrenza

I ritardi tuttora riscontrabili nella costituzione degli ATO e nell'effettiva assunzione di funzioni gestionali da parte dei medesimi – con situazioni di particolare gravità nelle aree del paese soggette a regimi di emergenza ambientale – hanno inciso sulla razionalizzazione del sistema gestionale nel suo complesso, con immediate ripercussioni sugli andamenti dei mercati dipendenti dal gettito di rifiuti (...). Anche nei casi in cui si sia pervenuti alla definizione degli ATO e all'affidamento di un servizio integrato al loro interno, rileva la questione dell'effettivo controllo esercitato da parte delle autorità di ambito sui soggetti gestori, alla luce delle gravi situazioni di **conflitto d'interessi in cui vengono a versare gli enti locali che assommano in sé la qualifica di controllori** – in quanto componenti delle autorità d'ambito – **e di azionisti dei soggetti gestori soggetti a controllo**. In questo senso, va stigmatizzato come la diffusa prassi degli enti locali di affidare i servizi in maniera non trasparente – in primo luogo a mezzo di applicazioni distorte della modalità *in house* o del partenariato pubblico-privato con affidamento diretto a imprese c.d. ex municipalizzate (...) – abbia determinato un rilevante incremento di simili conflitti di interessi (192-193).

(...) assume assoluta rilevanza la questione della c.d. **assimilazione** dei rifiuti speciali provenienti da superfici private a quelli urbani provenienti da superfici pubbliche. Ciò ha comportato una **grave erosione degli ambiti operativi in cui risultava esercitabile un'attività in regime di libera concorrenza secondo il c.d. modello di concorrenza nel mercato**, e che coinvolgeva gli operatori privati specializzati nella gestione dei rifiuti speciali di provenienza agricola/artigianale/commerciale sulla base di rapporti bilaterali stipulati con i soggetti privati interessati. E' appena il caso di rimarcare come tale circuito industriale abbia tradizionalmente costituito la premessa – sin da prima della costituzione del sistema consortile CONAI, deputato alla sola gestione degli imballaggi presenti nei rifiuti urbani – di una virtuosa valorizzazione dei rifiuti da imballaggi.

Il mantenimento della facoltà dei Comuni di procedere all'assimilazione, o perlomeno della possibilità di ricorrervi senza opportune delimitazioni, ha comportato anche un sostanziale invalidamento del fondamentale criterio alla base delle indicazioni comunitarie in materia di gestione dei rifiuti urbani, comunemente indicato con l'acronimo *PAYT* ('*Pay As You Throw*', ovvero '*paghi quanto butti*', criterio che dovrebbe sorreggere anche il passaggio, previsto sin dal D.lgs. n. 22/1997, dal sistema della tassazione a quello della tariffazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani). Infatti, **l'assimilazione finisce per determinare un surrettizio carico sulle attività produttive interessate** – impossibilitate a scegliere l'offerta più vantaggiosa tra gli operatori privati – **dei costi di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, senza responsabilizzare l'utenza domestica verso**

SEDE

00144 Roma
Via del Poggio Laurentino, 11
Tel. 06 99 69 579
Fax 06 59 19 955
unire@fise.org

assoambiente@fise.org

Ufficio

di Rappresentanza

20123 Milano
Via di Santa Marta, 18
Tel. 02 80 14 28
Fax 02 86 915 429

www.fise.org

le raccolte di tipo differenziato. (197-198)

(...) l'Autorità richiama l'attenzione sull'abrogazione delle limitazioni all'assimilazione originariamente previste nel TUA, determinata dal recente d.lgs. n. 4/2008 (...): ciò in quanto tale modifica – in assenza di ulteriori determinazioni, quali in primo luogo il decreto di cui all'art. 195, comma 2, lett. e) – continua a lasciare nella disponibilità degli enti locali la determinazione di tale prassi, da cui può evidentemente conseguire un'ulteriore estensione dei monopoli gestionali riconosciuti in capo ai soggetti titolari dei servizi di raccolta dei rifiuti su superficie pubblica. (...). In via incidentale – e con riserva di procedere in altra sede a ulteriori approfondimenti al riguardo – si rileva inoltre come **l'auspicata revisione di tale prassi potrebbe proficuamente associarsi a una riconsiderazione anche della c.d. privativa sulle attività di gestione dei rifiuti urbani riconosciuta alle amministrazioni locali**, in linea con le indicazioni sviluppate al riguardo in dottrina e l'esperienza di altri paesi, nell'ottica di un pieno esplicitarsi (ove consentito) della concorrenza 'nel mercato' più che 'per il mercato' (199-201)

Risulta (...) che in alcune aree del paese sottoposte a regime emergenziale – segnatamente, la Regione Puglia – imprese controllate o partecipate da enti pubblici locali e operanti sul territorio nelle attività di raccolta differenziata, **abbiano acquisito senza gara la gestione di impianti di recupero realizzati con fondi pubblici**, entrando così in concorrenza nel mercato con le imprese private già operanti nei medesimi settori di attività. Dal momento che le attività di recupero non sono in alcun modo soggette alla sopra considerata privativa comunale, appare evidente come simili procedure possano di fatto condurre allo stabilimento di monopoli locali estesi a fasi diverse delle attività di raccolta e recupero dei rifiuti da imballaggi, tra loro connesse. Risulta pertanto di assoluta necessità che gli enti e le autorità competenti adottino le misure opportune per garantire il mantenimento del dovuto confronto concorrenziale tra i diversi operatori, a parità di condizioni d'investimenti e servizi resi. (202-203)

Sul sistema consortile CONAI

(...) Il controllo e la corretta comunicazione dei dati ambientali relativi alla raccolta dei rifiuti da imballaggio sembr[a] richiedere la predisposizione di soggetti pubblici appositamente dedicati (...). Con riferimento ai dati riportati nei documenti e nelle elaborazioni dei singoli consorzi di filiera, appare poi auspicabile che **vengano sempre mantenuti distinti ed evidenziati chiaramente i flussi di materiale derivanti dalle gestioni c.d. dirette e indirette dei rifiuti da imballaggio**. Ciò al fine di rendere meglio comprensibile i risultati – in termini di raggiungimento degli obiettivi di recupero prefissati dalla legge – direttamente ascrivibili al sistema consortile, rispetto a quelli conseguenti alle attività svolte da operatori indipendenti in regime di libera concorrenza. (205-206)

Gli ottimi risultati raggiunti in una parte circoscritta del paese consentono al CONAI – *rectius*, al sistema consortile che trova nei singoli consorzi di filiera i propri soggetti operativi – di adempiere agli obblighi di legge, disincentivando gli interventi nelle aree sotto questo profilo più arretrate. Tale differenziazione di risultati condiziona le dinamiche concorrenziali dell'industria del recupero (e, di conseguenza, sul confronto commerciale tra materie prime vergini e materie prime secondarie), posto che in estese zone del paese le condizioni di approvvigionamento dei rifiuti da trattare differiscono anche sensibilmente. (...) Al fine di ristabilire una maggior omogeneità della raccolta e dell'avvio al recupero dei rifiuti da imballaggio (...) l'Autorità ritiene pertanto auspicabile un intervento normativo di riforma del TUA, volto a stabilire **soglie di raccolta distinte per aree diverse del paese e da raggiungersi obbligatoriamente, la cui somma vada a determinare l'ottemperamento complessivo a livello nazionale**.

(...) Si rileva altresì come una soluzione del genere imporrebbe necessariamente il superamento dell'attuale situazione d'*impasse* verificata in relazione al rapporto tra enti locali e **COREVE**, unico consorzio che non ha concluso un accordo settoriale conseguente all'Accordo ANCI-CONAI in

quanto forte del fatto che le soglie previste dalla legge vengono già ampiamente raggiunte grazie alle attività di raccolta allo stato esistenti.

(...) L'Autorità ritiene pertanto opportuna **una riconsiderazione della combinazione tra gli obiettivi ambientali e industriali-concorrenziali così come espressi nel TUA**, sul presupposto che si dovrebbe tendere ad avviare a riciclo non solo il materiale sufficiente a raggiungere gli obiettivi fissati in sede comunitaria, bensì tutto ciò che viene raccolto attraverso la raccolta differenziata, sulla base di una considerazione omogenea dell'intero paese. Ciò andrebbe perseguito tanto più in relazione a materiali, come la carta e il vetro, che indubitabilmente presentano valori di mercato positivi.

(...) La raccomandazione di un'indicazione di soglie differenziate dipende, evidentemente, anche dall'impatto delle attività di raccolta sull'andamento delle attività di recupero, al fine di consentire **un più equilibrato rapporto con le capacità installate sul territorio nazionale in un'ottica di ulteriore sviluppo industriale e concorrenziale del settore.** (208-215)

(...) Si sottopone dunque l'opportunità – sotto il profilo concorrenziale e al contempo per garantire la miglior trasparenza nella destinazione del CAC – di un'eventuale modifica del dato normativo al fine di determinare nella maniera più rigorosa il **rapporto di sussidiarietà del sistema CONAI rispetto alla raccolta degli imballaggi secondari e terziari**, i quali – pur se rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi complessivi di raccolta e recupero perseguiti da tale sistema – devono essere lasciati quanto più possibile nella disponibilità del libero mercato.

(...) L'Autorità rileva nondimeno come, sin dal suo avvio, tale **sistema [di piattaforme per la raccolta dei rifiuti di imballaggi secondari e terziari, NdR] sia stato oggetto di fondate critiche da parte di operatori attivi nelle attività di raccolta su superficie privata, a causa delle possibili distorsioni concorrenziali** arrecabili a tali attività. In effetti, a fronte dei valori positivi di almeno alcuni dei rifiuti (es. quelli cartacei) conferibili a tali piattaforme [per secondari e terziari, NdR] e della effettiva esistenza di dinamiche di mercato relative a tali prodotti, ai fini di una corretta distinzione delle attività rilevanti – e nella riaffermazione della sussidiarietà dell'intervento consortile rispetto all'intercettazione dei flussi di rifiuti da imballaggi secondari e terziari – si raccomanda ai consorzi interessati di valutare attentamente l'opportunità del sistema di piattaforme in discorso (222-223)

Con riferimento all'organizzazione interna al CONAI – che, allo stato, vede gli organi consortili dell'assemblea e del consiglio di amministrazione composti per lo più di rappresentanti delle categorie dei produttori e utilizzatori degli imballaggi – l'Autorità ritiene auspicabile, da un lato, **una maggiore rappresentanza dei consumatori** (ora consistente in uno solo dei ventinove membri del consiglio di amministrazione), dall'altra l'ingresso di **una effettiva rappresentanza anche delle categorie dei recuperatori/riciclatori**, nonché l'introduzione di **una rappresentanza anche per i soggetti gestori dei servizi di raccolta** (...), ciò in quanto tali categorie risultano portatrici di interessi per molti versi contrapposti a quelli dei produttori. Si ritiene pertanto che un siffatto stimolo al naturale 'conflitto d'interessi' esistente tra le varie categorie potrebbe determinare **maggiori efficienze e trasparenza nelle attività consortili**. La medesima soluzione(...) appare peraltro opportuna – per molti versi in maniera ancora più diretta, in particolar modo nel caso di filiere aperte come quelle della plastica – anche nell'ambito degli organismi direttivi e assembleari di tutti i consorzi di filiera (224-226).

Sui consorzi di filiera

(...) Per quanto nel corso della presente indagine alcuni soggetti abbiano espresso perplessità circa i possibili esiti dell'attività di **più soggetti attivi nella raccolta** dei rifiuti da imballaggio [nell'ambito della stessa filiera, NdR], l'Autorità considera come **quella originariamente introdotta dal TUA** [art. 223 TUA, NdR] – in presenza di opportune garanzie di controllo sul buon funzionamento degli eventuali diversi consorzi operanti in una medesima filiera (es. rispetto tracciabilità dei rifiuti e

certificazione dei dati relativi alla raccolta), nonché di una chiara definizione degli obblighi relativi al versamento dei contributi ambientali – **rappresenti una soluzione auspicabile, in quanto suscettibile di introdurre dinamiche concorrenziali nelle attività in oggetto senza con ciò snaturare gli obiettivi di tutela ambientale** avuti a mente del legislatore (...). Al proposito, pur dovendosi riferire a una disposizione ora abrogata, l'Autorità considera inoltre come non strettamente necessaria la richiesta del previgente art. 221 che i sistemi autonomi in forma associata dovessero garantire la gestione sull'intero territorio nazionale, **potendosi prevedere circuiti regionali o macroregionali**, opportunamente omologati (232-233).

(...) l'Autorità rileva in primo luogo come, nella stragrande maggioranza dei casi, **i consorzi di filiera acquisiscano la proprietà del rifiuto oggetto di raccolta da parte del Comune** convenzionato. (...) [L']esclusione del passaggio di proprietà del bene-rifiuto in capo ai consorzi / assunzione da parte dei medesimi di un ruolo di supervisione dei rapporti nel passaggio dalla fase di raccolta a quella di recupero-riutilizzo [sarebbe] suscettibile di consentire un più trasparente rapporto tra (a) i Comuni convenzionati a mezzo della sottoscrizione degli accordi-quadro con i consorzi di filiera attualmente esistenti e (b) i soggetti posti al termine della filiera della raccolta dei rifiuti, ovvero le piattaforme e i recuperatori/riciclatori. (...) Ciò determinerebbe **l'alleggerimento dei compiti organizzativi e di arbitraggio** attualmente in capo ai consorzi di filiera (...). Per altro verso, la soluzione prospettata consentirebbe agli enti locali interessati di negoziare una cessione di beni, con conseguenti **eventuali introiti da impiegare nel finanziamento delle attività di raccolta e possibili alleggerimenti della tariffa** applicata ai cittadini per il conferimento dei rifiuti solidi urbani. A fronte della evidente radicalità di una simile revisione del sistema attualmente in essere, e alla luce del fatto che gli enti locali non sono comunque obbligati a stipulare le convenzioni con i consorzi di filiera del sistema CONAI (...), in una prospettiva intermedia e più immediatamente operativa l'Autorità considera come interessanti determinate soluzioni di **maggior flessibilità del rapporto convenzionale già introdotte in alcune convenzioni-tipo**, incentrate su ampie facoltà di recesso riconosciute agli enti locali. In ogni caso, in vista di un ulteriore aumento di flessibilità che sia suscettibile di introdurre sempre migliori dinamiche nell'incontro tra domanda e offerta dei rifiuti da imballaggi in quanto beni suscettibili di valorizzazione – tale da stimolare altresì le dinamiche competitive tra materia vergine e materia prima secondaria – l'Autorità suggerisce ai soggetti interessati la verifica della possibilità di introdurre nei rapporti convenzionali dei **periodi per così dire di 'finestra'**, all'interno dei quali consentire agli enti locali di operare temporaneamente in maniera autonoma sul mercato, salvo poter rientrare nel rapporto con il consorzio al termine degli stessi, ribadendo in tal modo la funzione residuale di garanzia propria del sistema consortile. (236-242).

Nell'ambito dell'attività dei consorzi di filiera, un elemento di assoluto rilievo sotto il profilo concorrenziale è rappresentato dalle **modalità di assegnazione dei rifiuti da imballaggi** ai soggetti che provvedono al recupero/riciclo dei medesimi. (...) A seconda della natura chiusa o aperta delle filiere, l'impatto di tali assegnazioni sulle attività dei soggetti interessati varia anche considerevolmente, ma è in ogni caso necessario sottolineare come la definizione di **criteri trasparenti ed efficienti** sia un'esigenza condivisa dal sistema consortile nel suo complesso (...). Nel corso dell'indagine conoscitiva, inoltre, sono pervenute segnalazioni relative a **presunte distorsioni della concorrenza** derivanti dalle concrete modalità adottate da alcuni consorzi (...). Il consorzio nei confronti del quale si sono appuntate le maggiori critiche risulta essere **COMIECO**, di cui sono state contestate modalità non trasparenti di assegnazione a cartiere consorziate dei rifiuti cartacei ottenuti dalla raccolta convenzionata su suolo pubblico. (...) In effetti, nel caso specifico di COMIECO le modalità di assegnazione dei maceri derivanti dalla raccolta convenzionata (...) paiono suscettibili di determinare opacità gestionali, cui si associa altresì un'omogeneizzazione dei prezzi praticati per la cessione di tali rifiuti (...). Analoghe perplessità suscitano le modalità di assegnazione da parte di **COREVE** alle imprese proprie associate dei rottami vetrosi rappresentati dai rifiuti da imballaggi acquisiti a valle della raccolta convenzionata (...). L'Autorità, nel prendere atto di tale modalità – e con riserva di effettuare eventuali controlli sull'effettivo valore negativo dei

beni in oggetto – rileva come, a fronte della struttura oligopolistica dell'industria vetraria, le condizioni operative attuali paiano conferire a COREVE un ruolo di assoluto preponderanza nelle strategie di approvvigionamento dei diversi operatori interessati (...) con possibili effetti distorsivi delle dinamiche competitive attese nella filiera di riferimento. (...) L'Autorità ritiene pertanto meritevole d'interesse la soluzione adottata dal consorzio **COREPLA**, che per l'assegnazione dei rifiuti da imballaggi di propria competenza provvede a mezzo di aste (...).

Sul punto, appare evidente come l'effettivo sviluppo di una concorrenza tra consorzi all'interno di una medesima filiera – sul modello di quanto originariamente stabilito dal TUA – sarebbe suscettibile di incentivare l'esistenza di più canali di approvvigionamento per i soggetti interessati (...).

L'Autorità considera come sia necessario che vengano in ogni caso attentamente stabiliti opportuni criteri organizzativi, volti a evitare ingiustificate difficoltà operative per i soggetti interessati, derivanti da **condizioni di partecipazione e modalità di svolgimento delle aste**. Con riferimento al modello adottato da COREPLA, la cadenza mensile delle gare e la variabile determinazione dei quantitativi di materiali resi disponibili sono state in effetti criticate da alcuni operatori, in quanto impedirebbero una più efficiente programmazione delle attività produttive lungo un arco temporale prolungato.

(...) l'Autorità ribadisce in ogni caso come una migliore rappresentazione di interessi contrastanti (in specie, quelli dei recuperatori/riciclatori) nell'ambito delle strutture direttive consortili possa costituire una soluzione incentivante modalità organizzative più efficienti, eque e al contempo espressione di dinamiche genuinamente concorrenziali, in linea con le raccomandazioni sin qui espresse nell'ambito della presente indagine conoscitiva (246-255).

Allegato2 prot. 62943