

IL RICICLO DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA SOTTO LALENTE DELL'AGCM

DI GIUSEPPE TEMPESTA E LINDA GAVONI

Il complesso *iter* autorizzatorio che consente alle imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi primari in plastica di costituire un sistema autonomo di gestione di questa particolare categoria di rifiuti è stato oggetto di numerose pronunce del giudice amministrativo e provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) (1).

La pluralità degli interessi pubblici che connotano la materia in questione comprende, oltre alla tutela dell'ambiente (i.e. prevenzione e riduzione dell'impatto dei rifiuti derivanti da imballaggi sull'ambiente, con contestuale garanzia di un elevato livello di tutela di quest'ultimo), l'esigenza di non ostacolare il corretto funzionamento del mercato, al fine di evitare l'insorgere di vischiosità negli scambi e distorsioni della concorrenza (2).

Vi è, dunque, la necessità di garantire il rispetto della normativa *antitrust*, al fine di reprimere e sanzionare eventuali abusi di posizione dominante all'interno del mercato del recupero e del riciclo dei rifiuti da imballaggio.

In questo solco si pone il provvedimento del 30 aprile 2019 (3), con il quale l'AGCM ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14 L. 287/1990, al fine di accertare se la condotta tenuta da COREPLA (4) nei confronti di un Consorzio di diritto privato di recupero e riciclo di bottiglie in PET per uso alimentare (CORIPET) possa ritenersi ostativa alla sua piena ed effettiva operatività nel mercato della gestione dell'avvio a riciclo degli imballaggi primari in plastica, configurandosi quale abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE.

L'attività di recupero e riciclo degli imballaggi in plastica si pone nell'ambito della responsabilità estesa dei produttori (principio della *Extended Producer Responsibility* - "EPR") (5), secondo il quale i produttori e gli utilizzatori di imballaggi sono responsabili della corretta ed efficace gestione ambientale di quanto immesso al consumo e dei relativi rifiuti (art. 221, comma I, D.Lgs. 152/2006). Il legislatore nazionale ha previsto in capo a tali soggetti - al fine di "garantire il necessario raccordo con l'attività di raccolta differenziata organizzata dalle pubbliche amministrazioni e per le altre finalità indicate nell'articolo 224" - l'obbligo di iscrizione al

CONAI, salvo il caso in cui i soggetti obbligati non decidano di optare per uno dei sistemi alternativi di cui all'art. 221, comma III, lett. a) e c), D.Lgs. 152/2006.

Dunque, il sistema delineato dal legislatore per consentire ai produttori e utilizzatori di imballaggi di adempiere agli obblighi ambientali derivanti dal D.Lgs. 152/2006 si basa sull'adesione al sistema consortile di cui all'art. 223 del decreto legislativo suindicato il quale prevede la partecipazione obbligatoria sia al CONAI sia al consorzio di filiera che, nel caso della plastica, è il COREPLA (6).

In alternativa, qualora i soggetti obbligati decidano di non aderire o di recedere dal sistema consortile, è possibile scegliere tra le seguenti opzioni:

- organizzazione autonoma (anche in forma collettiva) della gestione dei propri rifiuti di imballaggio su tutto il territorio nazionale;
- creazione di un sistema autosufficiente di restituzione dei propri imballaggi.

L'attuazione della prima delle due opzioni alternative è sottoposta ad un complesso iter autorizzatorio, disciplinato dall'art. 221, comma V, D.Lgs. 152/2006.

In particolare, il sistema alternativo al circuito CONAI - COREPLA deve soddisfare i requisiti previsti dall'art. 221 D.Lgs. 152/2006:

- deve essere stato organizzato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- il suo funzionamento deve essere effettivo e autonomo;
- deve essere in grado di conseguire - nell'ambito delle attività svolte - gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'art. 220 D.Lgs. 152/2006 (7);
- deve fornire agli utilizzatori e agli utenti finali degli imballaggi informazioni adeguate ed esaustive circa le modalità di funzionamento del sistema.

L'autorizzazione definitiva del MATTM non può differire l'accertamento della sussistenza dei suddetti requisiti, in quanto i riscontri effettivi sull'idoneità del progetto devono essere svolti dal Ministero in via preventiva o contestualmente al rilascio del provvedimento definitivo. Il giudice amministrativo ha ritenuto, in un precedente specifico, che un'autorizzazione condizionata al definitivo accertamento dei requisiti di cui all'art. 221 D.Lgs. 152/2006 costituirebbe una determinazione di proroga della fase di monitoraggio preliminare del progetto, con l'obbligo del Ministero di adottare il provvedimento definitivo del sistema autonomo di gestione dei rifiuti (8).

L'AGCM ha rilevato che *“nel mercato dell'organizzazione della gestione di tutti i rifiuti da imballaggi primari in plastica, ivi inclusi quelli in PET, l'adesione al sistema CONAI/COREPLA fino ad oggi ha rappresentato l'unica forma di assolvimento dell'obbligo di finanziamento di tale attività, svolta in monopolio da COREPLA”*, avviando un'apposita istruttoria finalizzata ad accertare la sussistenza di un'ipotesi di abuso di posizione dominante da parte di COREPLA in violazione dell'art. 102 TFUE.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che l'eventuale abuso di posizione dominante può determinare anche un effetto di *signalling*, disincentivando i produttori di imballaggi in plastica primari (anche

comunitari) interessati a presentare istanze di riconoscimento per altri sistemi autonomi, provocando, altresì, un effetto negativo sui consumatori finali “nella misura in cui il contributo ambientale viene ribaltato sul prezzo degli imballaggi e per questa via sul prezzo delle merci, così che, in ultima analisi, sono i consumatori finali che acquistano tali prodotti a sostenere di fatto gli oneri finanziari legati alla gestione dei rifiuti da imballaggi”(9).

Il contributo ambientale agisce da tassa sui consumi.

-
- (1) *Ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 febbraio 2012, nn. 1135 e 1136 (entrambe le pronunce sono state confermate da Cons. Stato, Sez. VI, 20 giugno 2013, nn. 3362 e 3363). Per maggiori approfondimenti sul tema, cfr. E. BLASI, *Le recenti aperture alla concorrenza del sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, I-II, 2012, 170 ss.
Repertorio AGCM: procedimento istruttorio A476 del 2014 avviato nei confronti dei consorzi CONAI e COREPLA per verificare un possibile abuso di posizione dominante nel mercato del riciclo dei rifiuti da imballaggio in plastica (cfr. <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2014/7/alias-7135>). Detto procedimento – a seguito della presentazione all’AGCM di una proposta congiunta di impegni da parte di CONAI e COREPLA (proposta ulteriormente affinata dalle osservazioni e dai pareri resi dal Ministero, da ISPRA e da ARPA Veneto) – si è concluso con il provvedimento n. 25609 del 3 settembre 2015, mediante il quale l’AGCM ha ritenuto congrui e idonei gli impegni assunti dai due consorzi, al fine di “evitare il verificarsi di condotte strumentali volte a ostacolare e/o ritardare l’ingresso sul mercato rilevante di nuovi sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciale”. Per maggiori dettagli sugli impegni definitivamente assunti dai due consorzi nonché sul provvedimento AGCM conclusivo dell’istruttoria, cfr. https://www.agcm.it/dotcmsDOC/bollettini/33-15_all.pdf e <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/bollettini/33-15.pdf> (pagg. 8-25).
 - (2) Art. 217, comma I, D.Lgs. 152/2006.
 - (3) Il provvedimento è consultabile al link: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A531_avvio%20istrutt_omi.pdf.
 - (4) COREPLA è un consorzio privato senza scopo di lucro con finalità di interesse pubblico, istituito nel 1977 e regolato dal D.Lgs. 152/2006. È uno dei sei consorzi di filiera CONAI, rappresentativo delle imprese produttrici di imballaggi in plastica. Mediante il suo operato assicura il ritiro, il riciclo e il recupero di questa particolare categoria di rifiuti, garantendo altresì la piena compatibilità ambientale degli imballaggi in plastica, al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalla Direttiva 94/62/CE, secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza.
 - (5) Il principio della Extended Producer Responsibility è definito dall’OCSE come una “strategia di protezione ambientale dove la responsabilità del produttore è estesa anche alla fase post-consumer, ovvero all’intero ciclo di vita del prodotto [...], rendendo così il produttore responsabile dell’intero ciclo di vita, in particolare per il ritiro, il riciclo e lo smaltimento finale”. Per quanto concerne più specificamente il diritto ambientale, l’EPR – introdotto nell’ordinamento comunitario dall’art. 8 della direttiva 2008/98/CE sui rifiuti e in quello italiano dall’art. 178-bis del D.Lgs. 152/2006 – è considerato una diretta emanazione del c.d. Polluter Pays Principle (“PPP – chi inquina paga”), principio cardine in tema di responsabilità ambientale.
 - (6) Tra le conseguenze più importanti dell’adesione al sistema consortile vi è l’obbligo di corresponsione al CONAI del Contributo Ambientale CONAI (“CAC”), dovuto in occasione della “prima cessione” dell’imballaggio (art. 224, comma III, lett. h) D.Lgs. 152/2006). Il funzionamento del sistema consortile, con riferimento alla filiera della plastica, si articola in una serie di accordi stipulati da COREPLA con gli altri operatori coinvolti nel recupero e nel riciclo di questa particolare categoria di rifiuti. Il primo di questi accordi – avendo ad oggetto la raccolta differenziata del materiale (che come noto viene svolta in regime di privatistica dai Comuni o da altri soggetti da questi individuati) – è sottoscritto con ANCI, mentre il secondo – finalizzato alla selezione dei materiali derivanti da tale raccolta differenziata – è concluso con le piattaforme destinatarie dei rifiuti provenienti dalla raccolta

differenziata e incaricate della loro trasformazione in balle di materiale idoneo al riciclo (tali piattaforme sono denominate “CSS” – Centri di Selezione e sono all’incirca trenta su tutto il territorio nazionale).

- (7) Per quanto concerne la plastica, l’allegato E al D.Lgs. 152/2006 fissa i seguenti obiettivi di recupero e/o riciclo: (i) un livello minimo di recupero globale 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% e (iii) un livello minimo di riciclo del 26%.
- (8) T.A.R. Lazio, Roma, Sez II bis, 22 gennaio 2019, n. 833. Sul punto, vedasi anche G. TEMPESTA, *L’organizzazione autonoma della gestione dei rifiuti da imballaggio tra i principi di tutela dell’ambiente e tutela della concorrenza*, in questa *Rivista*, 2019, I, (<http://rgaonline.it/article/lorganizzazionegestione-dei-rifiuti-da-imballaggio/>).
- (9) Cfr. AGCM provvedimento del 30 aprile 2019.