

**Audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e
del Mercato**
Prof. Giovanni Pitruzzella

**sul tema dei
profili concorrenziali nell’ambito della gestione dei rifiuti solidi urbani,
anche con riferimento alle attività dei consorzi per la raccolta**

Roma, 6 novembre 2014

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

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

Tutti questi interventi hanno interessato sia la fase a monte della raccolta dei rifiuti (che, con riferimento ai rifiuti solidi urbani (RSU), si caratterizza per l’esistenza di un monopolio legale) sia quella a valle della gestione della fase del riciclo (con una particolare attenzione alle modalità di funzionamento dei consorzi di filiera per il riciclo degli imballaggi).

Il mercato della raccolta dei rifiuti solidi urbani

Il settore dei rifiuti solidi urbani (RSU) rappresenta uno dei principali comparti dei servizi pubblici a rilevanza economica in Italia¹. Fino ad una dimensione di 30-160mila abitanti, la raccolta di RSU è caratterizzata da forti economie di densità e di scala, ovvero da una struttura dei costi di fornitura del servizio che si riduce a fronte dell'aumento dei soggetti serviti. In tale contesto, avere più di un operatore in concorrenza sul mercato potrebbe impedire di sfruttare tali economie e creare assetti di mercato inefficienti. Nella maggioranza dei casi, dunque, l'attività di raccolta degli RSU richiede la presenza di un solo operatore; essa è dunque caratterizzabile come un monopolio naturale.

L'Autorità, lo scorso 1° agosto, ha avviato una indagine conoscitiva² finalizzata ad approfondire le criticità concorrenziali connesse a questo assetto monopolistico della fase della raccolta di RSU. Emergono, in particolare, tre criticità di tipo concorrenziale, che saranno oggetto di approfondimento nell'indagine.

La prima criticità attiene ai modelli di affidamento del servizio di raccolta, svolto in regime di monopolio legale a seguito di concessione da parte dell'Ente locale responsabile.

La disciplina dell'affidamento del servizio di gestione dei RSU attualmente in vigore a livello nazionale (analoga a quella di tutti gli altri SPL a rilevanza economica) contempla, come noto, tre modalità: *i*) le procedure ad evidenza pubblica, *ii*) l'affidamento *in house providing* oppure *iii*) l'affidamento diretto a società miste pubblico-private con scelta del socio privato mediante gara.

L'Autorità ha più volte ribadito, nei suoi interventi di *advocacy*, che l'affidamento di un servizio pubblico mediante gara costituisce lo strumento

¹ Annualmente in Italia si producono circa 170 milioni di tonnellate di rifiuti (pari a una media di 3 tonnellate di rifiuti pro capite annui). Il 19% di tali rifiuti è composto da rifiuti urbani (RSU), pari a 30 milioni di tonnellate. Le criticità sotto il profilo dell'efficienza e della tutela ambientale legate alla gestione dei RSU sono note: in primo luogo, i livelli di raccolta differenziata di RSU sono cresciuti nel tempo, ma rimangono bassi. Infatti, nel 2012 12 milioni di tonnellate di RSU (circa il 40% del totale) sono stati raccolti differenziando le diverse tipologie di materiale. Per quanto riguarda la destinazione finale dei RSU raccolti, sia la frazione differenziata sia quella indifferenziata, si osserva che il ricorso alla discarica in Italia rimaneva ancora prevalente qualche anno fa (42,1% nel 2011), mentre il riciclo e il recupero energetico si assestavano rispettivamente su valori di poco inferiori al 23% e al 20%.

² IC49 *Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani*.

privilegiato rispetto agli altri, poiché meglio consente il corretto funzionamento del mercato, e che il ricorso all'affidamento *in house* deve essere invece un'eccezione limitata ai casi in cui sussistono le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (controllo analogo e destinazione prevalente dell'attività). Inoltre, l'Autorità ha sempre ribadito come la durata dell'affidamento dei servizi di gestione dei RSU dovrebbe risultare strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti da parte del gestore.

I dati più recenti (ma ancora incompleti) derivanti da una *survey* effettuata dall'Autorità prima dell'avvio della indagine conoscitiva tramite richieste di informazioni alle Regioni, di contro, indicano un ricorso significativo all'affidamento diretto anche in assenza dei requisiti per l'*in-house providing* (46,8% del campione analizzato)³ e una durata, nella maggior parte dei casi, superiore a quella che si ritiene necessaria per recuperare gli investimenti (nel 43,8% dei casi superiore a 5 anni). L'indagine appena avviata potrà dare risultati più definitivi su questo punto.

La seconda criticità riguarda i rischi di una estensione del monopolio legale dalla fase a monte della raccolta a quelle a valle del recupero e dello smaltimento.

È oramai un dato acquisito in molti settori liberalizzati – quali, ad esempio, quelli dell'energia e del gas – che la struttura verticalmente integrata (o a rete) che caratterizza l'attività non significa necessariamente lo svolgimento delle varie fasi da parte della medesima azienda (è prassi che anzi vi sia separazione proprietaria tra il gestore dei monopoli naturali delle reti rispetto agli operatori in concorrenza nelle fasi a valle).

Sia la normativa ambientale nazionale (Testo Unico Ambientale, TUA o d. lgs. 152/2006) che alcune normative regionali presentano un *favor* per la gestione integrata dei RSU, dalla raccolta, allo spazzamento, al trasporto, al recupero e/o smaltimento. Tuttavia, nella prospettiva dell'Autorità di concorrenza, questo *favor* verso l'integrazione è motivo di preoccupazione.

Se la motivazione di tale *favor* è che una più ampia definizione del perimetro dell'affidamento dovrebbe incentivare l'aggregazione gestionale e la

³ Il 22,8% dei servizi viene, invece, affidato per via diretta in presenza dei requisiti per l'*in-house providing*, mentre solo il restante 30,4% degli affidamenti avviene mediante procedure ad evidenza pubblica

partecipazione degli operatori alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di gestione degli RSU, si osserva, da un lato, che tale impostazione rischia di spostare il confronto competitivo tra gli operatori verso una (eventuale) forma di concorrenza *per* il mercato, con l'effetto di estendere la privativa di cui gode l'affidatario del servizio a tutta la filiera della gestione dei rifiuti; dall'altro, che tale forma di concorrenza per il mercato rischia di restare sulla carta, tenuto conto che il contesto del servizio di raccolta di RSU è tale per cui affidamenti diretti e *in house providing* sono ancora, come si è detto, la forma di affidamento prevalente.

Per contro, una gestione non (necessariamente) integrata delle differenti fasi della filiera ambientale consentirebbe di valorizzare le caratteristiche industriali di ciascuna di esse, rendendo possibile la realizzazione della concorrenza *nel* mercato, per lo meno nelle fasi del trattamento e del recupero (oltre che dello smaltimento). Modalità efficienti di gestione delle fasi a valle della raccolta potrebbero tra l'altro arrecare beneficio anche in termini di riduzione del costo del servizio in monopolio da parte degli utenti/cittadini, dal momento che il gestore del servizio di raccolta potrebbe “pagare” le fasi in concorrenza al prezzo più basso.

È chiaro del resto che, di converso, una gestione non integrata della filiera dei rifiuti non è necessariamente sinonimo di efficienza. Di recente l'Autorità ha potuto valutare, in particolare in occasione dell'invio di una segnalazione alla regione Lazio⁴, come una gestione del ciclo dei rifiuti che ha visto per decenni un operatore privato non integrato nella raccolta gestire anche la fase di smaltimento (in discarica) – al di là degli innegabili problemi ambientali e di decoro che ciò può comportare – abbia determinato anche effetti negativi in termini concorrenziali dal momento che ha impedito in quel territorio lo sviluppo di filiere concorrenziali del recupero e del riciclo dei prodotti. In questa prospettiva, al di là della limitazione del monopolio lungo la filiera verticale, rileva l'organizzazione di tipo industriale del ciclo dei rifiuti.

A tale riguardo, in una recente audizione parlamentare sul testo del c.d. Decreto “*Sblocca Italia*”, l'Autorità ha evidenziato la valenza di una norma di quel provvedimento (articolo 35) – con riferimento alla quale le modifiche apportate in sede di conversione all'esito dell'esame della Camera non appaiono introdurre elementi rilevanti sotto il profilo concorrenziale – che identifica come

⁴ Cfr. segnalazione AS1073 del 31 luglio 2013, in *Boll.* n. 35/2013.

strategici gli impianti di termovalorizzazione e incenerimento. Si tratta, infatti, di una misura funzionale allo sviluppo della filiera della raccolta differenziata e del riciclo dei rifiuti – come insegna l’esperienza di numerosi Paesi europei, primo fra i quali la Germania – in quanto consente ai gestori del servizio di raccolta di pianificare le proprie attività sapendo che “gli scarti” della raccolta differenziata troveranno facile smaltimento negli impianti di recupero energetico. Ciò consentirebbe, al contempo, la cessione alle filiere concorrenziali del riciclo solo di rifiuti selezionati, massimizzandone così il valore e permettendo di tal modo riduzioni dei costi sopportati dalla utenza finale per il servizio.

Sul versante dell’attività di *enforcement* della disciplina *antitrust* con riguardo al tema legato al rischio dell’estensione del monopolio dalla fase di raccolta di RSU a quelle a valle del recupero e smaltimento, l’Autorità è intervenuta recentemente accertando, nel febbraio scorso, un abuso di posizione dominante posto in essere nei mercati dell’avvio a recupero dei rifiuti cellulosici provenienti dalla raccolta differenziata da parte del gruppo HERA, monopolista nella raccolta degli RSU in numerosi Comuni dell’Emilia Romagna⁵. L’Autorità ha infatti accertato una alterazione della concorrenza nella fase dell’avvio a recupero dei rifiuti cellulosici determinata dal conferimento degli stessi in via diretta e senza confronto competitivo da parte di HERA ad una società del gruppo.

Ad esito della decisione dell’Autorità, con la quale è stata anche irrogata una sanzione di circa 2 milioni di euro, il gruppo HERA sta organizzando delle aste per la cessione dei rifiuti cellulosici raccolti sulla base della privativa.

Va tuttavia evidenziato – a riprova del fatto che è anche la normativa, a vari livelli (nazionale e/o locale) a favorire forme di integrazione verticale nella filiera dei rifiuti – come l’Autorità, a seguito della conclusione del procedimento nei confronti di HERA, sia dovuta altresì intervenire con una segnalazione nei confronti della Regione Emilia Romagna⁶, in quanto le norme tecniche di attuazione della Proposta di Piano Regionale di Gestione dei rifiuti adottate da tale Regione risultano limitare l’affidamento della RSU alla fase di recupero/riciclo tramite procedure competitive ai soli casi in cui il Gestore della fase di raccolta non disponga di propri impianti (in altri termini, “coprendo” il

⁵ Provvedimento del 27 febbraio 2014, caso A444 *Akron-gestione rifiuti urbani a base cellulosica*, in *Boll.* n. 11/2014.

⁶ Segnalazione del 19 giugno 2014, AS1136 *Norme tecniche di attuazione della proposta di Piano Regionale di gestione dei rifiuti*, in *Boll.* n. 27/2014.

comportamento di HERA che invece l’Autorità aveva ritenuto configurare un abuso di posizione dominante).

Una terza criticità concorrenziale che l’AGCM individua nel sistema di gestione degli RSU attiene alla definizione “orizzontale” del perimetro del monopolio della raccolta (mentre a ben vedere il tema dell’integrazione riguarda la definizione verticale di tale perimetro). Mi riferisco, in particolare, alla nota questione della “assimilazione” dei rifiuti speciali provenienti da superfici private ai rifiuti urbani. Il concetto di assimilazione, come emerge dall’esperienza di Autorità, viene infatti utilizzato dai Comuni in maniera disomogenea e troppo frammentata (in alcuni casi con l’obiettivo di allargare la platea dei soggetti cui si applica la tariffa comunale sui rifiuti).

L’Autorità si è espressa in più occasioni in senso negativo sull’eccessivo ricorso che i Comuni fanno all’assimilazione, ritenendo che essa sia suscettibile di determinare rilevanti squilibri concorrenziali⁷. Conseguenza principale di un ricorso eccessivo all’assimilazione è, infatti, l’estensione ingiustificata dei diritti di esclusiva concessi ai soggetti affidatari dei servizi pubblici locali e la conseguente sottrazione al gioco concorrenziale di tipologie di rifiuti speciali di origine industriale e non urbana, le cui attività di raccolta e smaltimento dovrebbero (e potrebbero) essere lasciate agli operatori privati.

L’organizzazione e il finanziamento dell’attività di riciclo della frazione differenziata degli RSU – i consorzi di filiera

Venendo all’analisi dell’attività dell’Autorità nella seconda fase relativa all’organizzazione ed al finanziamento del riciclo della frazione differenziata degli RSU, come noto, a partire dal c.d. “Decreto Ronchi”⁸, il sistema italiano si basa sul sistema dei Consorzi (CONAI e Consorzi di filiera), obbligatori per legge, dotati di personalità giuridica e senza fini di lucro.

Prima di affrontare il tema dell’evoluzione del sistema consortile in una prospettiva concorrenziale, può essere opportuna una breve digressione riguardante l’inquadramento della natura giuridica di tali entità.

⁷ Segnalazioni AS988 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, del 2 ottobre 2012, in *Boll.* n. 38/2012; e AS1137 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, del 2 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014.

⁸ D.Lgs. n. 22/1997 ora abrogato dal D. Lgs. 152/2006, il Testo Unico Ambientale o TUA.

I primi interventi normativi hanno da subito attribuito al CONAI ed ai Consorzi di filiera la personalità di diritto privato, così qualificandoli come un soggetto agente *iure privatorum* e chiarendo che non si tratta di organi “indiretti” della Pubblica Amministrazione, né di concessionari di servizio pubblico. La conformazione di natura privatistica di tali consorzi si accompagna, tuttavia, ad una rilevanza pubblicistica dei fini che essi perseguono, tipicamente di carattere generale, ovvero di tutela dell’ambiente e della salute umana. La rilevanza pubblicistica dei consorzi è stata, peraltro, confermata di recente dalla giurisprudenza amministrativa⁹.

Se l’attività dei Consorzi assume tratti similari a quelli propri di un servizio pubblico, sul quale l’Amministrazione competente può esercitare un controllo, in particolare in relazione alla gestione delle risorse finanziarie, allora tale controllo si esplica in prima battuta con l’obbligo di conformità dello Statuto dei consorzi ad uno schema-tipo adottato con decreto interministeriale del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministro dello sviluppo economico, come prescritto dall’art. 223, comma 2, del TUA, il quale, secondo la ricordata giurisprudenza, legittimamente limita l’autonomia statutaria dei consorzi, proprio a tutela di detto interesse generale.

Sotto il profilo *antitrust*, tale qualificazione giuridica dei consorzi potrebbe condurre a valutare gli stessi alla stregua di imprese “*incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale*” ai sensi dell’articolo 106 TFUE (e dell’articolo 8 della l. n. 287/90). Al riguardo, si ricorda che nessuna deroga all’applicazione delle norme a tutela della concorrenza è invocabile nei confronti di dette imprese, se non “*nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata*” (articolo 106, comma 2, TFUE). Già in altri precedenti, l’Autorità ha ritenuto che la previsione per legge di un consorzio, nonché il perseguimento da parte dello stesso della finalità pubblicistica di protezione dell’ambiente, non sia sufficiente affinché tale esenzione possa essere invocata, ma sia necessario che il comportamento dell’impresa incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale sia indispensabile per raggiungere detto scopo e/o sia previsto dalla legge, così che tale comportamento non possa essere frutto di un’autonoma scelta dell’impresa stessa.

⁹ Cfr. TAR Lazio, sentenza n. 10263 del 10 ottobre 2014

I dati attualmente disponibili sui livelli che la raccolta differenziata di RSU ha complessivamente raggiunto nel nostro Paese dimostrano che dal 1997 ad oggi i consorzi hanno svolto un ruolo importante e fondamentale affinché l'Italia potesse rispettare gli obiettivi posti di volta in volta dalle Direttive europee in tema di gestione dei rifiuti da imballaggio. Essi hanno, peraltro, dimostrato di avere avuto un'utilità nella valorizzazione dei rifiuti come veri e propri beni dotati di un valore economico e, dunque, nella creazione di mercati – alcuni (ma non tutti) in passato inesistenti – della produzione e utilizzo della materia prima seconda, al fine di produrre beni di consumo a partire da materia riciclata, e del recupero energetico.

Non si intende, quindi, in alcun modo disconoscere l'utilità che hanno avuto i consorzi nella fase iniziale di realizzazione di un moderno sistema di gestione dei rifiuti nel nostro Paese. Si vuole, però, riflettere su alcune criticità che, se superate, potrebbero rendere la regolazione del settore maggiormente pro-concorrenziale, nell'ottica di favorire l'ulteriore sviluppo dei mercati del riciclo, meno atta a facilitare condotte anticompetitive da parte dei soggetti ivi operanti, con vantaggi generali non solo sul piano ambientale, ma anche economico.

In particolare, il rispetto dei principi della libera concorrenza richiede che, una volta creati, i mercati del riciclo e del recupero energetico siano aperti, per quanto compatibile con l'obiettivo di tutela dell'ambiente, alla concorrenza. Da questo punto di vista, i consorzi sono stati già oggetto dell'attenzione dell'Autorità, la quale è intervenuta in passato con l'apertura di due procedimenti: uno concluso nel 2009 nei confronti del Consorzio obbligatorio batterie al piombo esauste e rifiuti piombosi (COBAT)¹⁰ e l'altro chiuso nel 2011 nei confronti del Consorzio nazionale recupero e Riciclo degli Imballaggi a base cellulosica (COMIECO)¹¹. In entrambi i casi l'Autorità ha contestato, tra l'altro, la legittimità di alcuni aspetti relativi all'operatività di tali consorzi, ed in particolare ha ritenuto che le procedure di assegnazione pro quota dei materiali derivanti da raccolta su superficie pubblica fossero idonee (solo in via potenziale nel caso dell'istruttoria COMIECO, che si è chiusa con l'accettazione degli impegni presentati dalle parti) a cristallizzare le quote di mercato dei recuperatori associati e, quindi, a restringere la concorrenza nel mercato a valle del recupero (in materia e in energia).

¹⁰ Provvedimento 29 aprile 2009, I697 *Riciclaggio delle batterie esauste*, in *Boll.* n. 17/2009.

¹¹ Provvedimento 16 marzo 2011, I730 *Gestione dei rifiuti cartacei – COMIECO*, in *Boll.* n. 11/2011.

Per mezzo di tali istruttorie l’Autorità ha svolto attività di *enforcement* “a normativa data”, senza però mettere in discussione il ruolo del sistema consortile. Tuttavia, a quasi venti anni dalla sua istituzione, si ritiene che sia possibile sottoporre a verifica lo stesso sistema consortile e il suo monopolio nell’attività di avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggio, ponendo il tema della possibile evoluzione del mercato dell’organizzazione e finanziamento dell’attività di riciclo verso strutture pluralistiche, quantomeno per quei segmenti merceologici che tipicamente non sono caratterizzati da un obbligo di servizio pubblico (e per i quali il mercato evidenzia una domanda ed una offerta di materie prime seconde). Ci si riferisce in particolare alle attività di riciclo e recupero dei rifiuti speciali (industriali) che sono fuori (al netto del fenomeno dell’assimilazione di cui sopra) dal regime di raccolta differenziata comunale finanziato con il contributo CONAI.

Questo è il tema sullo sfondo dell’istruttoria avviata nel luglio scorso dall’Autorità in tema di consorzi¹². L’istruttoria è stata avviata nei confronti del sistema consortile nella filiera della plastica (CONIA/Corepla) per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato dell’organizzazione e finanziamento della gestione dell’avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica provenienti da superfici private, che rientrano tra i rifiuti speciali. La presunta violazione *antitrust* consisterebbe in una strategia escludente volta ad impedire il riconoscimento di un sistema autonomo di riciclo dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali (imballaggi industriali).

Impregiudicata, in questa sede, ogni considerazione in merito ai possibili esiti dell’istruttoria, ancora in corso, il comportamento oggetto di indagine da parte dell’Autorità appare facilitato da un assetto regolatorio restrittivo (oggetto di specifica attività di *advocacy* da parte dell’Autorità parallelamente all’avvio dell’istruttoria in occasione dell’ultima segnalazione sulla Legge Annuale sulla concorrenza¹³), che rende difficile l’uscita dal sistema consortile dei soggetti che vogliono costituire sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio speciali.

È noto che il mercato della gestione dei rifiuti speciali non si caratterizza per obblighi di servizio pubblico (data la minore dispersione degli imballaggi

¹² Provvedimento di avvio dell’istruttoria del 17 luglio 2014, A476 CONAI – *Gestione rifiuti da imballaggi in plastica*, in *Boll.* n. 31/2014.

¹³ AS1137 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, del 2 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014.

rispetto ai RSU), ma ha da sempre funzionato come un mercato che si è auto-organizzato già prima della creazione dei consorzi. L'assetto normativo esistente, di contro, appare facilitare l'“*occupazione*” di una fetta di mercato che può operare in regime di concorrenza, determinando così un'estensione del monopolio dei consorzi in senso orizzontale (dai rifiuti urbani confluiti nella raccolta differenziata a quelli che provengono da superfici private).

Tale occupazione sembra derivare dalle norme del TUA che consentono al CONAI di percepire il contributo ambientale (CAC) anche sugli imballaggi secondari e terziari (rifiuti speciali), senza che questo sia poi obbligato a svolgere alcuna attività di gestione degli stessi¹⁴. Lungi dall'imporre al CONAI l'applicazione del CAC anche sugli imballaggi secondari e terziari – scelta che rimane in capo al consorzio – la norma, tuttavia, obbliga il consorzio ad utilizzare tali somme per finanziare la raccolta differenziata, così creando una forma di sussidio incrociato tra il segmento merceologico relativo agli imballaggi che confluiscono negli RSU e quelli che non entrano in tale circuito.

In questo contesto, appare evidente la ragione per la quale il sistema consortile sembra resistere alle spinte del mercato e all'ingresso di nuovi operatori, in quanto la creazione e lo sviluppo di sistemi autonomi di riciclo nel settore dei rifiuti speciali di imballaggio determinerebbero la fuoriuscita di un certo numero di produttori dal sistema consortile e la riduzione delle risorse finanziarie a disposizione del consorzio per finanziare la raccolta differenziata dei comuni.

Va tuttavia evidenziato come la previsione di un contributo ambientale commisurato al reale apporto reso dal sistema consortile al recupero e riciclo della frazione differenziata degli RSU rappresenterebbe un segnale economico meno distorto nell'indirizzare anche le scelte di consumo della domanda finale, introducendo i giusti incentivi per perseguire il soddisfacimento del principio di prevenzione della produzione dei rifiuti definito in sede comunitaria (c.d. gerarchia dei rifiuti definita ai sensi dell'articolo 4 della direttiva C.E. 17/6/2008).

Da questo punto di vista, quindi, l'ottica *antitrust* non si scontra – ma appare anzi assolutamente in linea – con gli obiettivi di tutela ambientale.

¹⁴ L'art. 224, comma 8, TUA, prevede, infatti, che il CAC debba finanziare in via prioritaria la gestione del servizio pubblico della raccolta differenziata gestito dai soggetti delegati alla raccolta dagli Enti locali, e solo in via accessoria la gestione dei rifiuti da imballaggio provenienti da superfici private)

Sempre dal punto di vista istituzionale, si osserva che il TUA prevede non solo un consorzio per ogni materiale da imballaggio, ma addirittura lo stesso modello organizzativo per tutti i consorzi di filiera. In altre parole, il legislatore ha scelto di adottare un approccio “*one size fits all*”, nel senso di non differenziare la *governance* dei consorzi a seconda della filiera; scelta che, invece, appare opportuna proprio per controbilanciare i citati conflitti di interesse.

Le filiere del riciclo/recupero non sono tuttavia tutte uguali. Vi sono quelle (come nel caso della carta e del vetro) nell’ambito delle quali i produttori dell’imballaggio hanno un massimo interesse al riciclo in quanto è molto alta la percentuale di nuovi prodotti realizzati utilizzando come materia prima seconda il risultato della raccolta differenziata (filiera chiuse) e dunque nelle quali, almeno in linea teorica, gli incentivi dei produttori di imballaggio e quelli dei recuperatori possono essere coerenti; vi sono poi filiere (come quella della plastica) nelle quali invece tale percentuale è strutturalmente minoritaria rispetto ai nuovi prodotti realizzati con c.d. “plastica vergine”.

Già in passato¹⁵ l’Autorità aveva rilevato l’eventualità che il ruolo del sistema consortile venisse ripensato tenendo in considerazione la differenze esistenti tra le varie filiere. In particolare, il caso avviato dall’Autorità nel luglio scorso nel settore della plastica sembrerebbe indicare come nell’ambito di filiere c.d. “*aperte*” l’attuale *governance* consortile possa determinare incentivi eccessivamente squilibrati a favore dei produttori di materia prima vergine, ad esempio, privilegiando il recupero energetico dei rifiuti riciclati piuttosto che il riciclo.

Conclusioni

Il settore della gestione ambientale dei rifiuti presenta notevoli complessità, da ogni punto di vista lo si voglia affrontare.

Volendo limitare l’analisi, in questa sede, alla prospettiva concorrenziale che compete all’Autorità, il superamento delle principali criticità che impediscono uno sviluppo di una filiera concorrenziale dei rifiuti potrebbe arrecare vantaggi non solo di tipo ambientale ma anche di tipo economico (con

¹⁵ Indagine conoscitiva IC26 *Mercato dei rifiuti di imballaggio*, conclusa il 3 luglio 2008.

creazione di nuove imprese e posti di lavoro), oltre che avere positive ricadute in termini di costi di riciclo/smaltimento più bassi pagati dalla collettività.

Confidiamo che l'indagine conoscitiva recentemente avviata dall'Autorità possa dare risposte in merito al miglior assetto che potrebbe assumere la fase della raccolta in monopolio legale e suggerire soluzioni tese a limitare i ricordati fenomeni di estensione verticale ed orizzontale del monopolio.

Quanto al sistema consortile – di cui si è riconosciuto l'apporto fondamentale, in questa fase di “*industria nascente*” del riciclo, al fine di garantire il perseguimento di rilevanti obiettivi di tutela ambientale – è forse oggi arrivato il momento di ripensarne il ruolo.

Anche alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità in sede di *enforcement* delle regole della concorrenza e della acquisita consapevolezza delle principali problematiche che sono sorte in relazione alla organizzazione ed al funzionamento dei consorzi di filiera, i tempi sembrerebbero maturi per la configurazione di un sistema in cui i consorzi operino in via sussidiaria, nell'ambito dell'avvio a recupero di quei materiali che presentano il minor tasso di riciclabilità, ovvero in tutti quei casi in cui i meccanismi di mercato, da lasciare altrimenti liberi di svilupparsi, non garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di rilevanza pubblica di tutela ambientale.

Una possibile soluzione che contemperi le esigenze di rispettare i principi concorrenziali e garantire gli oneri di servizio pubblico potrebbe dunque essere dato dalla ristrutturazione del sistema consortile verso un modello di consorzio di ultima istanza¹⁶, che operi soltanto per quei mercati e per quelle fasi della filiera nelle quali l'introduzione di meccanismi concorrenziali non sia in grado di assicurare una piena tutela delle imprescindibili istanze legate alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

¹⁶ Come sembra stia avvenendo da ultimo nel mercato degli olii usati, in cui si è passati dal modello del Consorzio obbligatorio – in cui questo prelevava l'olio usato dalle aziende di raccolta per assicurarlo alla rigenerazione – ad un sistema che vede prevalere il contatto diretto tra aziende di raccolta ed impianti di generazione, nell'ambito del quale il consorzio si pone come “intermediario di ultima istanza”, che interviene cioè solo qualora il mercato non sia in grado di autoregolarsi.