

## **B. Il ruolo della concorrenza nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti**

La concorrenza ha un valore cruciale nel settore dei rifiuti nella misura in cui è idonea a garantire adeguati sbocchi di mercato a *input* produttivi che, realizzati attraverso attività di riciclo, ossia di lavorazione dei rifiuti c.d. speciali o differenziati da raccolta urbana (carta, plastica, vetro, alluminio)<sup>135</sup>, possono sostituire *input* realizzati in materia prima vergine, con un chiaro vantaggio commerciale e di competitività dal momento che, secondo la

---

<sup>135</sup> La gestione dei rifiuti urbani rientra nelle competenze degli Enti Locali, e perciò la loro gestione è affidata attraverso le modalità tipiche della concorrenza “per il mercato”; per converso, i rifiuti speciali sono gestiti nel mercato libero, secondo criteri di specializzazione e nel rispetto della normativa tecnica di controllo.

Commissione europea, il settore manifatturiero europeo destina in media circa il 40% della spesa all'acquisto di *input* produttivi<sup>136</sup>.

Nel complesso, la lavorazione dei rifiuti al fine di reimmetterli nei cicli produttivi, contribuisce a rendere più efficiente l'utilizzo di risorse scarse, proteggendo al contempo le imprese dalle fluttuazioni dei prezzi delle *commodities*. Inoltre, l'attività di riciclo promuove la concorrenza dinamica, dal momento che è idonea a favorire l'innovazione e lo sviluppo di nuove filiere nelle quali i rifiuti vengono trasformati in *input* produttivi per l'industria manifatturiera, soprattutto se alle filiere industriali a monte giungono precisi segnali per un progressivo miglioramento del tasso di riciclabilità<sup>137</sup>. In Italia, sulla base dei dati Eurostat, il tasso di riutilizzo di beni già impiegati nei cicli produttivi è stato pari, nel 2019, a circa il 19%<sup>138</sup>, un livello superiore alla media europea e al valore registrato in paesi come la Germania.

L'economia circolare - a cui le attività di avvio a riciclo contribuiscono sia attraverso la riduzione dell'utilizzo di risorse naturali quali *input* produttivi sia tramite la riduzione dei rifiuti da smaltire - è potenzialmente in grado di aumentare il PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030, creando circa 700 mila nuovi posti di lavoro<sup>139</sup>. Appare, pertanto, essenziale che tutte le fasi della gestione dei rifiuti assicurino dinamiche competitive in grado di innescare i positivi benefici sopra indicati.

Al riguardo, ai fini di un pieno sviluppo dell'economia circolare di cui possa beneficiare uniformemente l'intero paese, permangono una serie di criticità importanti, in parte connesse alla mancata piena applicazione del principio di concorrenza, il cui è espressamente previsto nel Testo Unico dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, anche "TUA"), come di recente novellato con il recepimento della Direttiva (UE) n. 2018/851.

Come noto, la fase della raccolta viene svolta in regime di privativa su base locale, spesso mediante affidamenti *in house providing*. Rispetto al corretto utilizzo di tale modalità di affidamento del servizio si rinvia a quanto già argomentato in ordine ai requisiti richiesti dalla legge in capo al fornitore e all'onere motivazionale che ricade sull'ente pubblico che procede all'affidamento (cfr. *supra*).

---

<sup>136</sup> Commissione Europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*. COM(20)98 final.

<sup>137</sup>A questo riguardo, in Italia il potenziale stimolo all'innovazione che potrebbe derivare dalle attività di trasformazione dei rifiuti non è ancora adeguatamente sfruttato, considerato che il numero di brevetti legati ad attività di riciclo sono stati nel 2016 soltanto pari a 14, un dato decisamente inferiore rispetto a quello registrato da paesi come Germania e Francia dove il numero di brevetti sale rispettivamente a 67 e 36 unità. Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI\\_CIE020\\_custom\\_355163/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2f9c5749-a486-4dbe-8cd9-974884540f79](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_CIE020_custom_355163/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2f9c5749-a486-4dbe-8cd9-974884540f79).

<sup>138</sup>Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI\\_SRM030\\_custom\\_354994/bookmark/table?lang=en&bookmrkId=c6638243-2f7f-4256-b2fd-6a5159b4b68a](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_SRM030_custom_354994/bookmark/table?lang=en&bookmrkId=c6638243-2f7f-4256-b2fd-6a5159b4b68a).

<sup>139</sup> Cfr. Cambridge Econometrics, Trinomics e ICF (2018), *Impacts of circular economy policies on the labour market*, Rapporto per la Commissione Europea.

Il settore è caratterizzato da una struttura industriale estremamente disomogenea, in cui sono presenti alcune migliaia di operatori, tanto pubblici che privati, la maggioranza piccoli o piccolissimi, e pochi grandi player, prevalentemente *multiutilities* a partecipazione pubblica. L'auspicabile obiettivo di una dimensione media efficiente di impresa non può tuttavia essere perseguito mediante improprie estensioni delle private, di natura orizzontale o verticale, del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

Sotto il primo profilo, si osserva che il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, ha modificato la definizione dei rifiuti urbani, introducendo in tale categoria la nozione di c.d. "rifiuti simili" merceologicamente a quelli domestici, e riaffermando la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti "simili" di affidarne la raccolta e l'avvio a recupero e/o a smaltimento al di fuori della gestione del servizio pubblico. Tanto premesso, si osserva che la nuova formulazione del comma 10 dell'art. 238 del TUA (*Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*), nel prevedere in questi casi l'esclusione *dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti*", stabilisce la necessità di stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato prescelto un accordo contrattuale con una durata minima quinquennale stabilita *ope legis*. Tale previsione appare tuttavia discriminatoria per i gestori privati, in quanto, mentre è possibile rientrare nella gestione pubblica in ogni momento e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario; al fine di non ostacolare la concorrenza tra i diversi operatori (privati e pubblico) del servizio di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti estendendo impropriamente la privata delle gestioni pubbliche, si ritiene quindi necessaria l'eliminazione della durata minima quinquennale dell'accordo.

Con riguardo al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, si osserva che la nozione di "gestione integrata del servizio" viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privata senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza, già censurata in passato dall'Autorità<sup>140</sup>, ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato; ciò anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni. Sul punto, appare necessario prevedere che la gestione integrata debba essere affidata e svolta nel rispetto del principio di concorrenza, e non possa comportare improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali a valle, quali quelli del recupero e smaltimento.

Come noto, le fasi successive a quelle di raccolta, consistenti nella selezione e avvio a recupero dei materiali differenziati, possono essere gestite dall'affidatario del servizio, sia effettuando *in proprio* la gestione di tali rifiuti, provvedendo a proprie spese alle fasi del trattamento e incassando i ricavi della vendita dei rifiuti sul mercato ai riciclatori, sia avvalendosi dell'attività dei consorzi di avvio al riciclo e recupero (cd. sistemi di *compliance*

---

<sup>140</sup> *AS1432 – Regione Emilia Romagna – gestione dei rifiuti urbani*, del 6 settembre 2017, in Boll. 39/2017.

all'EPR - *Extended producer responsibility*) che, per conto dei produttori e utilizzatori consorziati (gravati dagli obblighi di *responsabilità estesa del produttore* - EPR), gestiscono tali rifiuti finanziandosi con i contributi ambientali percepiti dai consorziati e con i ricavi della vendita dei materiali avviati al riciclo.

Con riguardo in particolare al corretto funzionamento della filiera di recupero e riciclo per un pieno sviluppo dell'economia circolare e, segnatamente, all'avvenuta effettiva apertura al mercato dei servizi di *compliance* all'EPR per i produttori di imballaggi<sup>141</sup>, si osserva che la normativa, alla luce del presupposto per cui ciascun consorzio debba poter disporre della quota parte di rifiuti riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati, ha modificato i meccanismi che CONAI ha sviluppato e applicato finché era l'unico consorzio esistente<sup>142</sup>. Sul punto, l'Autorità ritiene tuttavia improprio che l'*accordo di programma quadro* (o di comparto) introdotto dalla novella dell'art. 224 del TUA includa, oltre a tutti i sistemi di *compliance* (consorzi di filiera, CORIPET ed eventuali nuovi consorzi), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI), gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale, anche le associazioni rappresentative dei centri di selezione (CSS). Ciò in quanto detti soggetti sono in competizione tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di *compliance* o direttamente ai gestori della raccolta, e non risulta opportuno, quindi, che vi sia alcuna definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate.

Più in generale, infine, si osserva che l'assegnazione alle piattaforme di selezione dei rifiuti differenziati da raccolta urbana dovrebbe avvenire secondo meccanismi competitivi, sia nel caso in cui il gestore decida di amministrare per proprio conto i rifiuti raccolti, sia nel caso in cui i rifiuti siano conferiti ai sistemi di *compliance* all'EPR. Tutte le imprese di selezione

---

<sup>141</sup> In passato, il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e i consorzi di filiera ad esso afferenti per i diversi materiali (COREPLA (plastica), COREVE (vetro), COMIECO (carta e cartone), CIAL (alluminio), RICREA (acciaio), RILEGNO (legno) hanno costituito per anni l'unico sistema di assolvimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore. L'Autorità ha ripetutamente sostenuto la necessità di superare questo assetto, rendendo effettiva la possibilità, normativamente già prevista dal TUA (cfr. art. 221, comma 5) di concorrenza fra diversi *compliance scheme*, in ragione delle migliori *performance* di settore, anche con riguardo al raggiungimento degli obiettivi ambientali. La concorrenza tra sistemi di *compliance* all'EPR nei confronti dei produttori rappresenta un fattore costitutivo del corretto funzionamento del meccanismo di EPR anche ai fini degli obiettivi di tutela ambientale: la concorrenza fa sì che il corrispettivo/contributo ambientale richiesto a ciascun produttore sia il più vicino possibile al costo di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi che questi ha immesso al consumo, incentivandolo dunque a sviluppare e adottare imballaggi maggiormente eco-compatibili, vale a dire con il minimo costo di avvio a riciclo e recupero. Da inizio 2020, grazie anche all'intervento dell'Autorità (cfr. procedimento A531, provv. n. 28430 del 27 ottobre 2020, si è assistito ad una concreta apertura alla concorrenza del mercato per l'avvio al riciclo e recupero dei rifiuti urbani differenziati della plastica, con l'ingresso sul mercato di un nuovo consorzio di produttori di bottiglie in plastica in CPL PET a uso alimentare, per cui ad oggi per questi prodotti esiste una possibilità di scelta ai fini dell'adempimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore

<sup>142</sup> Tale sistema era basato storicamente sulla stipula (ai sensi dell'art. 224 del TUA) di un accordo quadro quinquennale fra CONAI e ANCI contenente i principi comuni per tutte le filiere, cui si affiancavano per ogni filiera i relativi allegati tecnici di individuazione dei corrispettivi per il servizio di raccolta spettanti ai gestori nonché delle modalità di consegna dei rifiuti oggetto di convenzionamento per i gestori aderenti. Nel settore della plastica, in particolare, il consorzio di filiera COREPLA stipulava altresì periodicamente accordi con le associazioni rappresentative dei circa 30 impianti di selezione della plastica (cd. CSS) distribuiti sul territorio nazionale, prevedendo la tipologia di prestazioni da questi fornite al consorzio e la remunerazione delle stesse.

presenti sul mercato dovrebbero essere poste in grado di competere sul prezzo e sulla qualità dei servizi offerti al gestore o all/ai sistemi di *compliance* all'EPR con procedure eque, trasparenti e non discriminatorie.

*Al fine di promuovere l'introduzione di una maggiore concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti, in modo da favorire il perseguimento degli obiettivi conseguenti alla diffusione dell'economia circolare, si propone di:*

- 1. Modificare l'art. 238, comma 10, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, eliminando la durata minima quinquennale prevista per gli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato per la raccolta e l'avvio a recupero dei propri rifiuti;*
- 2. prevedere che le attività di gestione integrata dei rifiuti urbani affidate in via esclusiva non ricomprendano anche le attività di recupero e smaltimento disponibili in regime di libero mercato; nell'assegnazione delle frazioni raccolte, il gestore affidatario deve utilizzare procedure competitive, che non favoriscano le proprie controllate e/o collegate;*
- 3. modificare le norme che prevedono la partecipazione delle imprese di selezione alle negoziazioni per la definizione dell'accordo di programma quadro (o di comparto) tra tutti i sistemi di compliance (consorzi di filiera e sistemi autonomi riconosciuti), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI) e gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale.*