

AS1664 –CONVENZIONI CORIPET - GESTIONE DEI RIFIUTI IN PET

Roma, 23 aprile 2020

Città Metropolitana Torino

Con riferimento alla richiesta di parere di Codesto Ente locale relativa alla possibilità, a valle dell'adozione del provvedimento cautelare n. 27961, deliberato dall'Autorità il 29 ottobre 2019, per i «*Consorzi di Bacino del territorio della provincia di Torino o [a]i loro delegati*» oltre al convenzionamento con CORIPET «*di collocare sul mercato, previa separazione dei flussi, la frazione di contenitori per liquidi in PET, essendo stato eliminato l'obbligo del cosiddetto «tutto o niente» contenuto nell'Allegato Tecnico Plastica all'Accordo ANCI-CONAI nonché, più in particolare, «se sia consentito per l'intera quantità di contenitori per liquidi in PET intercettati nella raccolta differenziata del circuito pubblico, il convenzionamento esclusivo con CORIPET*» da parte dei Consorzi di Bacino del territorio della provincia di Torino, l'Autorità, nella riunione del 22 aprile 2020, ha inteso formulare le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90.

Occorre preliminarmente ricordare che, con il citato provvedimento cautelare del 29 ottobre scorso, l'Autorità ha imposto a COREPLA di «[...] *modificare i contratti stipulati con ANCI e/o con i convenzionati, inserendo nel secondo paragrafo dell'articolo 3 dell'Allegato tecnico imballaggi in plastica – Accordo ANCI-COREPLA, dopo le parole «rifiuti di imballaggio in plastica di competenza di COREPLA» la precisazione «(fatta dunque eccezione per tutti i rifiuti di imballaggi in plastica di competenza di sistemi autonomi riconosciuti ancorché in via provvisoria)*»».

In tal modo, l'Autorità ha inteso imporre a COREPLA di modificare la condotta che, nel pretendere l'applicabilità della clausola di esclusiva (cd. «*tutto o niente*») contenuta negli accordi summenzionati anche successivamente al riconoscimento provvisorio ad aprile 2018 del consorzio CORIPET, impediva a quest'ultimo di operare, inibendogli l'acquisizione, ai fini della successiva gestione, della quota parte dei rifiuti da imballaggi in PET raccolti tramite la RDU (raccolta differenziata urbana), riconducibili ai prodotti immessi al consumo dai propri consorziati, negando quindi al nuovo entrante il diritto a subentrare nella gestione dei materiali di propria spettanza perfino dopo che, a partire dal gennaio 2019, i suoi consorziati avevano cessato di corrispondere a CONAI il contributo ambientale, iniziando a versarlo al nuovo consorzio cui avevano aderito.

Sotto tale profilo, quindi, il provvedimento cautelare dell'Autorità esibisce una portata specifica, limitandosi ad affermare l'inapplicabilità della cd. clausola «*tutto o niente*» contenuta nell'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA ai rifiuti di imballaggi in plastica di competenza di altri sistemi autonomi riconosciuti ancorché in via provvisoria; ciò in quanto la specifica misura contenuta nel provvedimento è finalizzata esclusivamente a riconoscere che parte dei volumi, già oggetto degli esistenti accordi tra ANCI e COREPLA, dopo il riconoscimento di CORIPET (e a maggior ragione successivamente alla sospensione del pagamento del CAC da parte dei suoi aderenti) non rientra più nel perimetro dei volumi di rifiuti che il COREPLA ha titolarità a gestire, risultando invece nella disponibilità di CORIPET (per la parte riconducibile all'immissione al consumo dei suoi consorziati) per essere da questo gestita. Il provvedimento considera altresì che tale circostanza varrà *pro futuro* per eventuali ulteriori sistemi autonomi che dovessero essere riconosciuti nel periodo di applicazione dell'Allegato Tecnico ANCI/COREPLA.

Tanto premesso, è evidente che la misura cautelare in questione nulla dispone in relazione ai volumi di rifiuti in PET riconducibili all'immissione al consumo dei consorziati COREPLA (ossia tutta la restante parte rispetto a quella spettante a CORIPET) sui quali vige la competenza dei convenzionati (in termini di disponibilità del materiale raccolto) e del consorzio di filiera (nei limiti di quanto pattuito con i primi) e si applicano, allo stato, le clausole concordate da COREPLA con ANCI e con i convenzionati per il quinquennio 2015-2019 (in regime di proroga).

Più in generale, l'Autorità osserva che gli stessi principi di funzionamento dei sistemi di *compliance* all'EPR (*Extended Producer Responsibility*) non contemplano la possibilità per i gestori della raccolta di conferire a un consorzio i rifiuti da RDU imputabili ai consorziati di un diverso consorzio; ciò in quanto per ciascun consorzio la quota di immesso al consumo dei propri aderenti rappresenta il limite massimo di materiale che detto consorzio può essere chiamato a gestire in regime convenzionale, ossia avvalendosi dei contributi ambientali versati dai produttori associati (su cui grava l'EPR). L'obbligo di *compliance* all'EPR pone in capo ai produttori (ex articolo 221 del D. Lgs. n. 152/06, cd. Testo Unico dell'Ambiente o TUA) la scelta del consorzio cui aderire (cui versare il contributo ambientale), al quale soltanto, quindi, il gestore può cedere in regime di convenzionamento la RDU per la quota parte di sua spettanza, calcolata sulla base della quota percentuale dell'immissione al consumo dei consorziati rispettivi sul totale.

In altre parole il gestore della raccolta, ove decida di finanziare il maggior onere della raccolta differenziata mediante convenzionamento con consorzi di assolvimento degli obblighi di EPR, non può decidere di conferire in regime

convenzionale a un consorzio la quota di rifiuti attribuibile ad un altro, perché il primo non sarebbe legittimato a effettuare la gestione di materiali non riconducibili ai propri consorziati.

A ciò si aggiunga, peraltro, che le condizioni economiche di convenzionamento di ogni consorzio con le gestioni locali (e, a monte, con ANCI nella definizione dell'accordo quadro) tengono conto del contributo ambientale versato dai produttori consorziati. Le medesime condizioni economiche (a meno di non operare una gestione in perdita), quindi, non potrebbero essere offerte per i volumi imputabili ai produttori non consorziati in assenza del contributo economico da parte di questi ultimi.

In definitiva, le condizioni economiche convenzionalmente pattuite con ANCI/convenzionati e garantite dal finanziamento dei produttori consorziati sono applicabili per ogni consorzio solo sulla quota parte di rifiuti riconducibili ai propri consorziati.

Per altro verso, come sottolinea codesto Comune, in base al "*principio di sussidiarietà*" dei sistemi consortili, che da sempre ha caratterizzato i rapporti tra il sistema di filiera (CONAI/COREPLA) e ANCI/convenzionati, il gestore della raccolta urbana non è obbligato ad aderire al sistema consortile. Il gestore può infatti scegliere, in alternativa, di sostenere "*in proprio*" i costi di raccolta, selezione e organizzazione delle aste e di incassare il ricavato dalla vendita dei materiali, rinunciando al corrispettivo per i maggiori costi della raccolta differenziata che i consorzi, attingendo ai finanziamenti derivanti dai contributi pagati dai loro associati, sono tenuti a versare a fronte della consegna dei materiali¹.

In questo contesto, va però osservato che l'ampiezza della gestione in proprio della RDU della plastica può essere condizionata anche dagli accordi raggiunti tra ANCI/convenzionati e i consorzi esistenti tenuti a ritirare i rifiuti raccolti (perché riconducibili ai propri consorziati) versando il corrispettivo previsto dal TUA. In particolare ad oggi, come visto, per quanto riguarda i rifiuti riconducibili ai consorziati COREPLA, sulla base dell'accordo ANCI/COREPLA e dei contratti COREPLA/convenzionati, ai gestori/Comuni è riconosciuta esclusivamente l'opzione tra aderire al convenzionamento, conferendo a COREPLA l'intera raccolta urbana della plastica che non sia di competenza di consorzi diversi da COREPLA, o non aderire al convenzionamento e, quindi, gestire in autonomia la totalità della raccolta urbana non riferibile a consorzi diversi da COREPLA.

In conclusione, nel rispondere ai quesiti formulati da codesto Ente locale, l'Autorità precisa, in primo luogo, che la portata del provvedimento cautelare adottato il 29 ottobre 2019, in quanto circoscritta a consentire l'accesso al mercato dell'avvio a riciclo e recupero dei rifiuti in plastica da parte di sistemi autonomi che abbiano ottenuto il riconoscimento ministeriale all'operatività, anche soltanto in via provvisoria (come ne caso di CORIPET), non si estende all'eliminazione *tout court* della clausola cd. "*tutto o niente*" contenuta nell'Accordo Quadro ANCI/COREPLA che, allo stato, risulta tuttora vigente con riguardo ai rifiuti di spettanza di COREPLA.

In secondo luogo, l'Autorità osserva che ogni consorzio di avvio a riciclo e recupero dei rifiuti da imballaggio, in adempimento agli obblighi di *EPR* gravanti sui produttori aderenti (articolo 221 del TUA), risulta legittimato a gestire, in regime convenzionale, i *solii* volumi dei propri consorziati, in ragione dell'incarico e dei contributi dagli stessi ricevuti, e che dal rispetto di detto principio discendono alcuni vincoli alle scelte dei gestori in materia di convenzionamento con gli stessi consorzi.

In terzo luogo, l'Autorità osserva che, fatta salva la possibilità per ciascun gestore di scegliere tra il conferimento in regime convenzionale (alle condizioni e nei limiti contrattualmente pattuiti) al consorzio cui i rifiuti sono riconducibili e la gestione in proprio dei rifiuti raccolti, rinunciando al corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata, la corretta delimitazione dell'ampiezza di questa seconda opzione può essere condizionata, come appare nel caso di specie con riferimento ai rifiuti di spettanza dei consorziati COREPLA, dagli accordi contrattuali assunti con il sistema consortile.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90, salvo che vengano rappresentate, entro 30 giorni dal ricevimento della presente comunicazione, eventuali ragioni ostative alla pubblicazione, precisandone i motivi.

per IL PRESIDENTE
il Componente anziano
Gabriella Muscolo

¹ [Alle gestioni locali è riconosciuto un corrispettivo per i maggiori costi della RDU commisurato alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti. Cfr. Art. 221, co. 2 del Testo Unico Ambientale (D.lgs. n. 152/06): "[...] il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico per i quali l'Autorità d'ambito richiede al Consorzio nazionale imballaggi o per esso ai soggetti di cui al comma 3 di procedere al ritiro".]