

**A545 - CONSORZIO POLIECO/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI**

*Allegato al provvedimento n. 30035*

STUDIO AVV. TOMMASO MARVASI  
VIA FULCIERI PAULUCCI DE' CALBOLI N. 1 – 00195 ROMA  
TEL. 06.3729389 r.a. – FAX 06.37353637  
e-mail: segreteria@studiomarvasi.it  
P.E.C.: tommasomarvasi@ordineavvocatirroma.org

**ON. AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

**A545 - CONSORZIO POLIECO/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI**

**PROVVEDIMENTO N. 29808**

**PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI EX ART. 14-TER DELLA LEGGE N. 287/90**

Il Consorzio Nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene - PolieCo, già istituito *ex art.* 48 del D. Lgs. n. 22/97 ed ora *ex art.* 234 del D. Lgs. n. 152/2006, con sede in Roma, Piazza Santa Chiara n. 16, cod. fisc. e partita IVA 05119661006, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, Sig. Enrico Bobbio, rappresentato e difeso nel presente procedimento dagli Avv.ti Tommaso Marvasi e Lucia Denza, con la consulenza del Prof. Franco Silvano Toni di Cigoli, giusta procura 13 settembre 2021, già agli atti dell'On. Autorità,

**PRESENTA**

a codesta Onorevole Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato gli impegni, *ex art.* 14-ter della legge 287/90, redatti secondo il Formulario raccomandato dalla Stessa e come in Allegato *sub A* uniti.

Con osservanza

Roma, 20 gennaio 2022

Avv. Tommaso Marvasi

Avv. Lucia Denza

Prof. Franco Silvano Toni di Cigoli



## **Allegato sub A**

### **PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI EX ART. 14-TER DELLA LEGGE N. 287/90**

#### **1. Numero del Procedimento**

A545 – CONSORZIO POLIECO/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI

#### **2. Parte del Procedimento**

Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (di seguito, anche “PolieCo” o il “Consorzio”)

#### **3. Fattispecie contestate**

Con provvedimento n. 29808 del 31 agosto 2021 (nel prosieguo, il “Provvedimento di avvio”) codesta Autorità ha avviato nei confronti di PolieCo un’istruttoria ai sensi dell’art. 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, per accertare l’esistenza di violazioni dell’art. 102 TFUE da parte del predetto Consorzio.

Secondo quanto prospettato nel Provvedimento di avvio, la posizione dominante del PolieCo nel mercato dei servizi di avvio a riciclo e recupero dei beni a base di polietilene, l’assenza di copertura normativa nelle condotte di PolieCo, la conseguente supposta abusività delle condotte da parte dello stesso PolieCo (che avrebbe perfezionato anche una strategia abusiva), avrebbero integrato una possibile violazione dell’art. 102 TFUE.

Più nello specifico, a parere di codesta Autorità le predette preoccupazioni sarebbero ravvisabili nell’incidenza negativa rappresentata *a.* dalla “*natura discriminatoria ed escludente dell’azione di PolieCo nel perseguimento del suo obiettivo di ottenere il versamento dei contributi pregressi non pagati, atteso che il consorzio dominante risulta agire con diversa determinazione a seconda che il destinatario dell’azione sia (o stia per diventare) o meno*

*un proprio consorziato*”; **b.** dalla condotta che vedrebbe correlativamente il PolieCo riconoscere “*agevolazioni sul pagamento di contributi consortili inevasi (in termini di assenza di penalità ed interessi) solo a quelle imprese che decidano di aderire ad esso, richiedendo invece l’intero versamento dei contributi a chi non abbia mai aderito / o intenda recedere da PolieCo*”; **c.** dalla circostanza che “*il Consorzio incumbent prometterebbe addirittura l’abbuono di intere partite economiche, inclusi contributi pregressi e sanzioni, agli aderenti alle associazioni di categoria con le quali l’operatore incumbent ha siglato di recente protocolli d’intesa*”.

Insistendosi comunque nell’ipotesi accusatoria di codesta spettabile Autorità sul pregiudizio al *commercio* nell’ambito del settore comunque arrecato. Ciò premesso potrebbe giovare comunque, al fine di un corretto posizionamento delle vicende concorrenziali alle nostre cure, in particolare e proprio per quanto strettamente attenga il detto Consorzio, il ricordare come [in costanza di un accordo tra l’UE e la Repubblica Italiana di cui alla riunione “pacchetto” concernente la libera circolazione delle merci\_ applicazione degli articoli 28 – 30 Trattato CE in Roma 12-13 maggio 2003 (§ 5. 2001/5274 \_ Ostacoli all’esportazione di rifiuti in polietilene \_ Consorzio PolieCo)] i soggetti disciplinati dall’art. 234 del TUA *non possano compravendere* ciò che sia oggetto di loro competenza in materia ambientale, dovendosi limitare a soprintendere alle diverse fasi di gestione del rifiuto, configurandosi i detti soggetti come luoghi giuridici di adempimento collettivo delle obbligazioni di carattere ambientale incombenti su chi eserciti l’attività di impresa nel settore dei beni a base di polietilene e dei rifiuti da questi generatisi con il precipuo obbiettivo di vedersi raggiunta annualmente la percentuale di riciclaggio dei rifiuti. L’Autorità avrebbe espresso preoccupazioni con riferimento *alla presunta riduzione della contendibilità della supposta esistente domanda nel mercato dei servizi* per la presenza di un *incumbent* con tratti di posizione dominante, quando, potrebbe dirsi come in realtà ed in assenza della mentovata possibilità di compravendere, nel caso del PolieCo si sarebbe solo in presenza di un contratto consortile con comunione di scopo, rappresentato

questo dal veder collettivamente annualmente raggiunti gli obiettivi minimi di riciclaggio. Ciò nonostante il PolieCo intende dissipare ogni possibile ombra anticoncorrenziale circa il proprio operato nell'attività di pubblico interesse in tema ambientale, tramite lo stesso Consorzio assicurata a beneficio della collettività.

#### **4. Mercati interessati**

Nel Provvedimento di avvio (§§ 53 - 55), codesta Autorità ha individuato quale mercato rilevante ai fini del presente procedimento quello della gestione dell'avvio a riciclo dei beni a base di polietilene funzionale all'ottemperanza agli obblighi di EPR; sotto il profilo geografico il mercato rilevante è qualificato come possidente una dimensione nazionale, in ragione del regime autorizzatorio per l'operatività dei diversi consorzi. Per quanto il tenore letterale delle contestazioni mosse a carico di PolieCo sembrerebbero suggerire anche il riferimento all'art. 102 del TFUE.

#### **5. Descrizione degli impegni proposti**

A fronte degli addebiti formulati da codesta Autorità, il Consorzio PolieCo – tralasciando ogni considerazione in ordine alle premesse, in fatto e in diritto, poste alla base del procedimento avviato nei suoi confronti – intende eliminare comunque ogni supposta criticità alla base del presente procedimento, proponendo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14-ter della legge n. 287/90 e nei termini ed alle condizioni di seguito indicati, le misure rimediale meglio precisate nel prosieguo.

La presente proposta scaturisce, pertanto, dallo spirito di fattiva collaborazione che il Consorzio intende assicurare a codesta Autorità, al fine di favorire le esigenze di speditezza ed economia procedimentale e, dunque, così consentire una rapida conclusione dell'istruttoria in corso, con conseguente risparmio di risorse pubbliche e private.

**Impegno n. 1**

*Il PolieCo si impegna a far sì che qualsiasi impresa operante nella filiera di beni a base di polietilene e dei rifiuti da questi generati - già storicamente tenuta ad adempiere alle proprie obbligazioni di carattere ambientale attraverso l'adesione a quanto previsto ex art. 234 del TUA e comunque, ex art. 256 del TUA, obbligata a corrispondere i contributi pregressi [attraverso il PolieCo, almeno fino al 19 giugno 2020, salvo appunto successiva adesione ad altro sistema collettivo autorizzato ex parte Parte Quarta del TUA] - possa regolarizzare la sua posizione ambientale arretrata presentando al Consorzio una proposta di adempimento.*

*A tal fine il Consorzio PolieCo predisporrà un apposito modulo dove essenzialmente figurino i quantitativi di beni a base di polietilene immessi al consumo sul mercato nazionale e la tipologia degli stessi, ai fini della liquidazione degli eventuali contributi ambientali pregressi, se dovuti, per i periodi da vedersi adempiuti.*

*Siffatta formalità sarà esclusivamente finalizzata all'evasione delle dette obbligazioni ambientali, come storicamente maturate, senza che all'impresa vengano comminate sanzioni o interessi sull'importo dei contributi ambientali eventualmente maturati e non corrisposti. Dalla dichiarazione così resa non deriva alcuna adesione consortile al PolieCo.*

*Sulla base delle dichiarazioni rese dall'impresa – ed in contraddittorio con il Consorzio – viene calcolato, anche con effetti transattivi, l'eventuale contributo ambientale storicamente maturato e come disciplinato ex art. 35, l. n. 164/2014, comunque in par condicio tra tutti gli obbligati e senza discriminazione alcuna, con criteri quindi che abbiano efficacia erga omnes, limitatamente a tre annualità pregresse.*

*Il detto risultante contributo come infine calcolato per ciascuna delle dette tre annualità pregresse, potrà essere corrisposto dall'impresa: a) in unica soluzione per l'intero periodo pregresso, fruendo di uno sconto del 10% sull'intero importo versato, con pagamento da eseguirsi entro e non oltre il 31 dicembre 2022; b) entro il termine massimo di 72 mesi decorrenti dal mese di luglio 2022. In caso di mancato pagamento anche di una sola*

delle rate di cui alle ipotesi regolate dal comma precedente l'impresa decadrà dal beneficio di cui sopra ed il Consorzio potrà esigere sulle somme ancora dovute interessi moratori del 3% con ripresa della rateizzazione ove interrottasi. Detta interruzione non è sanabile una seconda volta.

Tutti gli accordi, come correnti, tra il PolieCo ed associazioni di rappresentanza delle imprese allo stesso consorziate, nella parte riguardante la gestione dei contributi pregressi dovuti, per intervenuta nuova disciplina consortile, non sono rinnovati e comunque per il futuro non produrranno alcuna efficacia. Correlativamente il PolieCo si impegna a non sottoscrivere nuovi accordi che possano comunque riguardare i contributi pregressi.

L'impegno elimina in maniera netta ed incontrovertibile ogni possibilità che quanto precedentemente disposto tramite i citati accordi nella regolazione delle relazioni tra il PolieCo ed i soggetti che debbano adempiere le loro storiche obbligazioni ambientali, possa anche residualmente avere in alcun modo efficacia. Si tratta, a ben vedere, della misura più efficace possibile per neutralizzare eventuali effetti distorsivi e reputabili pregiudizievoli ed escluderne così ogni asserita implicazione anticoncorrenziale. Non solo. In aggiunta a ciò, PolieCo attraverso un'ulteriore misura in ottica prospettica, altresì si impegna non solo a garantire l'inefficacia, negli accordi correnti, della parte che riguardi "la gestione del pregresso", ma anche a non vincolarsi pro futuro in nuovi accordi sulla materia.

## **Impegno n. 2**

Il Consorzio PolieCo si impegna nei confronti di qualsiasi impresa che sia parte in giudizi che concernono il mancato adempimento delle obbligazioni ambientali di cui all'art. 234 TUA a proporre una soluzione transattiva del contenzioso, semplicemente applicando – senza discriminazione alcuna – le modalità di cui al precedente impegno n. 1 e, quindi, in sintesi: a) domanda attraverso l'apposita modulistica da parte dell'impresa di adempimento delle obbligazioni ambientali pregresse

*maturate fino al 20 giugno 2020, con dichiarazioni dei beni a base di polietilene immesso nel territorio nazionale al consumo sul mercato nazionale nel triennio precedente; b) calcolo in contraddittorio col PolieCo dell'eventuale contributo ambientale dovuto per il periodo pregresso; c) determinazione delle modalità di pagamento dell'importo eventualmente dovuto come previste nell'impegno n. 1 medesimo.*

*Il giudizio così transatto verrà estinto ai sensi legge, con spese compensate tra le parti.*

Al fine di fugare ogni dubbio in merito all'asserita sussistenza di una possibile dissuasoria *litigation* o comunque in termini paralleli di una *shame litigation* come paventate esser state promosse dal PolieCo, il Consorzio si impegna ad estendere la disciplina di cui all'impegno numero 1 anche alle imprese coinvolte in giudizio - alla data del 31 agosto 2021 [data di assunzione del Provvedimento n. 29808 dal quale i presenti impegni si generano] - sull'accertamento delle loro obbligazioni ambientali pregresse che aderiscano alla proposta transattiva che verrà avanzata dal Consorzio PolieCo. In questo modo il presente impegno vale ad accertare in maniera definitiva e incontrovertibile l'insussistenza di ogni presunta "patologia" concorrenziale, anche sul fronte della cosiddetta *litigation*, affinché possa essere ulteriormente chiarito che gli obiettivi di razionalizzazione ambientale sono istituzionalmente perseguiti da PolieCo, in maniera assolutamente indipendente da ogni eventuale accordo passato, nell'ambito della propria funzione ambientale di pubblico interesse ed a valenza generale rispetto al necessario riciclo dell'immesso sul mercato nazionale.

### **Impegno n. 3**

*Il Consorzio si impegna affinché tutti i contributi ambientali riferiti alle annualità pregresse, che dovessero esser versati al PolieCo, confluiscono in un fondo a gestione separata, istituito nella forma di "patrimonio destinato" con apposito atto, raccolto da notaio.*

*Tale patrimonio destinato giammai potrà essere utilizzabile in funzione del calcolo dei contributi ambientali PolieCO (CAP), ed avrà un vincolo di*

destinazione d'uso in primis per la gestione di emergenze di carattere ambientale [allorquando dichiarate da Province, Comuni e Prefetture (comprensivamente dei Commissari Prefettizi)] e, in via subordinata, per la gestione dei rifiuti dei beni a base di polietilene in passato immessi sul mercato (il cosiddetto "storico") in specie con riferimento a rifiuti di beni abbandonati o comunque non intercettati dal sistema di raccolta perché privi di correlata contribuzione alla fonte.

Il patrimonio destinato così costituito è sottoposto, oltre che ai normali controlli statutari consortili, anche alla speciale vigilanza dei quattro Ministeri come disciplinata dall'art. 26, primo comma, dello Statuto consortile. I rappresentanti dei detti Ministeri predispongono un report trimestrale da trasmettere formalmente ai Ministeri vigilanti, affinché, su richiesta, ne possano dar pubblicità ai sistemi alternativi ex art 234 del TUA.

Il Consorzio PolieCo si impegna aggiuntivamente a dare annualmente il rendiconto di detto patrimonio destinato alle imprese che abbiano contribuito allo stesso.

La speciale disciplina che si prevede attraverso questo impegno fonda essenziali elementi di terzietà gestionale rafforzata da un vincolo di destinazione d'uso, integrato giuridicamente, di quanto raccolto in termini di contributo pregresso, fatto salvo nella sua debenza anche di recente dal legislatore, assicurandone una separatezza rispetto alla amministrazione corrente del PolieCo, con una impermeabilità nel calcolo del contributo consortile Polieco ed un accentuato controllo, anche in termini teleologici, dove una particolare attività di audit è rafforzata dal controllo statutariamente affidato ai quattro Ministeri vigilanti [MiTE, MISE, Mipaaf e Salute].

### **Periodo di validità**

Con riferimento all'Impegno n. 1 PolieCo si impegna a non superare il momento della scadenza del termine quinquennale della prescrizione con riferimento al 19 giugno 2020 [data di riconoscimento di un sistema

alternativo attraverso il quale è possibile adempiere alle obbligazioni ambientali nel settore dei beni a base di polietilene e dei correlati rifiuti]. L'ampia durata del vincolo assunto con il presente Formulario valga ad ulteriore dimostrazione dell'effettiva serietà con la quale lo scrivente Consorzio intende affrontare le preoccupazioni concorrenziali espresse – anche in ottica prospettica – da codesta Autorità. Resta inteso che, qualora PolieCo dovesse assistere – nel corso dell'ampio periodo temporale così individuato – ad un mutamento delle condizioni di mercato che renda limitante l'osservanza delle misure in discorso, sarà cura del PolieCo darne rappresentazione a codesta Autorità ai fini di un'eventuale concordata revisione delle misure che dovessero essere rese vincolanti.

Quanto all'Impegno n. 2, relativo al contenzioso in specie in essere al 31 agosto 2021, esso avrà una durata per tutta l'annata 2022, consentendo una estesa temporalità al fine di concretamente offrire ampi termini per comporre bonariamente e con estensione dei benefici quel contenzioso.

Quanto all'Impegno n. 3, relativo al Fondo a gestione separata, costituito in forma di patrimonio destinato, esso avrà durata fino al suo esaurimento, ovvero con l'ultimo impiego delle risorse disponibili come segregate in detto patrimonio destinato.

#### **6. Considerazioni circa l'idoneità degli impegni a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria**

Lo scrivente Consorzio ritiene che la proposta di impegni contenuta nel presente Formulario sia idonea ad eliminare efficacemente tutte le preoccupazioni ravvisate da codesta Autorità nel corso del presente procedimento. Inoltre, le misure rimediali proposte appaiono suscettibili di attuazione piena e tempestiva da parte di PolieCo, data la loro palese natura di diritto commerciale applicato e non di diritto strettamente ambientale, ed anche la loro successiva implementazione potrà essere agevolmente verificata da codesta Autorità, coerentemente con quanto richiesto dalla Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Si osservi come gli impegni proposti si rivelino altresì pertinenti rispetto all'oggetto del procedimento (e, quindi, funzionali alla piena soluzione dei possibili problemi concorrenziali evidenziati), nonché proporzionati rispetto alle violazioni contestate, atteso che non è richiesto alcun *quid pluris* rispetto a quanto strettamente necessario per rimuovere le posizioni e le strategie abusive prospettate e che, tra le varie possibili alternative di soluzione, è d'uopo valutare in primo luogo l'applicabilità della misura meno invasiva. Anche sotto tale profilo, pertanto, il controllo di pertinenza e proporzionalità potrà essere agevolmente compiuto da parte di codesta Autorità.

Nello specifico - mediante il *complessivo set* qui composto con i presenti Impegni numero 1, con il contestuale *commitment* a non eccedere in futuro, poi numero 2 e 3, come sopra specificati anche dagli argomenti che li accompagnano in modo da rendere inequivocabile l'assenza di qualsivoglia riserva sul tema - lo scrivente PolieCo ritiene di aver elaborato le misure più efficaci al fine di poter confermare il ruolo sempre assunto dallo stesso Consorzio di stimolo e promozione della concorrenza, posto che a seguito dell'auspicata implementazione degli impegni le imprese obbligate ambientalmente attive nel mercato avranno certamente modo di confrontarsi con maggiore vigore con riferimento ad un'ancor più ampliata offerta di adesione su base contendibile ma corretta rispetto ad uno "storico" di obbligazioni ambientali ineludibile in funzione di un interesse anche pubblico. Peraltro si confida che soprattutto possa migliorare l'attrattività delle dinamiche consortili, con le conseguenti ricadute positive che da ciò potranno derivare anche nell'assicurare, con il riciclo, la tutela ambientale a favore della collettività. All'uopo e per tutta la durata degli impegni il PolieCo è disponibile ad attivare un Antitrust Compliance Office con precise funzioni di garanzia rispetto al Competition Law.

\* \* \*

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, lo scrivente PolieCo confida che gli Impegni numero 1, 2 e 3 proposti con il presente Formulario possano essere ritenuti idonei a rimuovere nel complesso le preoccupazioni concorrenziali espresse da codesta Autorità, in relazione all'asserito impedimento, ostacolo o anche solo disincentivo che le condotte di PolieCo oggetto di contestazione avrebbero rappresentato per il mantenimento di una contendibilità ed una concorrenza effettiva nel mercato dei servizi ambientali. Vi è di più: si confida che essi appaiano altresì in grado di determinare significativi effetti di stimolo concorrenziale che, per ampiezza ed intensità, forse risulterebbero difficilmente conseguibili per altra via.

PolieCo, pertanto, auspica che gli Impegni sopra illustrati siano resi vincolanti ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90 e che, per l'effetto, codesta Autorità dichiari conclusa l'istruttoria in discorso senza ricorrere all'accertamento di alcuna infrazione a suo carico.