

# **RIFLESSIONI SUL MERCATO E SUL SISTEMA DI RICICLO DEGLI IMBALLAGGI**

**Roma, 18 ottobre 2016**

Auditorium Via Rieti (Via Rieti, 13)



In collaborazione con



# ***Concorrenza nel mercato del riciclo degli imballaggi: a che punto siamo?***

*Claudia Desogus*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

---

“Riflessioni sul mercato e sul sistema di riciclo degli imballaggi”



# Gli *EPR compliance scheme*

- Dalla metà degli anni '90 introduzione in tutti gli Stati membri UE di *compliance schemes* per l'estensione della responsabilità dei produttori di imballaggi alla fase successiva al consumo (*Extended Producer Responsibility* o *EPR*).
- Obbligo per tutte le parti coinvolte nella produzione, nell'uso, nell'importazione e nella distribuzione di imballaggi di gestire e finanziare il costo dell'inquinamento provocato con l'immissione degli imballaggi sul mercato, secondo il *Polluter Pays Principle*.
- Scopi: aumento del tasso di riciclo degli imballaggi, riduzione della spesa pubblica e stimolo alla produzione di imballaggi meno inquinanti.



# Concorrenza e ambiente (I)

- L'attribuzione ai privati del costo ambientale generato dall'immissione degli imballaggi sul mercato ne determina l'internalizzazione.
- Il costo ambientale rientra nel prezzo degli imballaggi (nonché dei beni imballati) e influisce sulla competitività dei produttori nel mercato della produzione e della vendita di imballaggi.
- Un imballaggio con un elevato tasso di riciclabilità (e il bene in esso contenuto) può essere venduto ad un prezzo inferiore rispetto ad un altro meno riciclabile, poiché il suo costo ambientale è minore.
- Una produzione eco-compatibile rende più competitiva un'impresa.



# Concorrenza e ambiente (II)

- La legislazione ambientale potenzialmente fornisce uno strumento di concorrenza alle imprese.
- Allo stesso tempo l'effettiva riduzione dell'inquinamento grazie alla produzione di imballaggi più eco-compatibili si basa sul corretto operare di meccanismi concorrenziali.
- *La concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi ambientali.*
- Presupposti imprescindibili:
  - i produttori devono sostenere effettivamente e interamente il costo ambientale dei loro imballaggi,
  - i prezzi di questi ultimi devono riflettere adeguatamente il loro futuro onere di gestione, ovvero la loro maggiore o minore riciclabilità.



# L'applicazione dell'EPR in Italia

- I produttori (e gli utilizzatori) ottemperano all'obbligo da EPR principalmente attraverso l'adesione al Sistema CONAI e il pagamento del Contributo Ambientale CONAI (CAC)
- Il pagamento del CAC grava su tutti i produttori (e gli utilizzatori), anche se l'avvio a riciclo avviene di fatto al di fuori del Sistema CONAI, a meno che essi non costituiscano formalmente un sistema alternativo
- I produttori (e gli utilizzatori) di imballaggi dello stesso materiale pagano il medesimo CAC
- L'onere ambientale derivante dal consumo degli imballaggi è tuttora sostenuto principalmente con risorse pubbliche (la tassa sui rifiuti pagata dai cittadini) mentre le risorse raccolte dal Sistema CONAI ne finanziano una parte



# Un sistema inerentemente monopolistico

- Il sistema italiano di ottemperanza all'EPR si basa sul monopolio del CONAI e dei consorzi di filiera
- Ostacoli normativi alla diffusione di sistemi cauzionali e sistemi autonomi
  - l'art. 221, comma 3, TUA, prevede che solo i produttori degli imballaggi possano costituire sistemi alternativi;
  - l'art. 221, comma 5, TUA, attribuisce al CONAI un ruolo preminente nel processo di riconoscimento dei sistemi alternativi;
  - l'art. 221, comma 3, lett. a), TUA, obbliga i sistemi alternativi ad organizzare la gestione dei propri rifiuti su tutto il territorio nazionale.



# Il sistema di finanziamento del CONAI (I)

- La legge obbliga *tutti* i produttori e utilizzatori aderenti a CONAI, anche i produttori di imballaggi secondari e terziari (in maggioranza rifiuti speciali), al pagamento del Contributo Ambientale CONAI (CAC).
- Allo stesso tempo, la legge stabilisce che le risorse raccolte da CONAI vengano utilizzate in via prioritaria per gli imballaggi primari, e solo in via accessoria per i rifiuti da imballaggio secondari e terziari.
- I produttori di imballaggi secondari e terziari pagano il CAC ancorché l'effettivo avvio a riciclo avvenga principalmente grazie ai c.d. sistemi indipendenti al di fuori del sistema consortile.
- Essi, dunque, pagano per un servizio che di fatto viene reso ad altri produttori (sussidio incrociato).





# Il sistema di finanziamento del CONAI (II)

- Per ciascuna filiera di materiali tutte le tipologie di imballaggio sono assoggettate al medesimo contributo ambientale
- L'onere non mira specificamente a far fronte al costo ambientale causato dai diversi imballaggi, bensì a finanziare la generale attività di promozione e di sostegno della raccolta differenziata e dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggio svolta dal Sistema CONAI
- L'uniformità del CAC impedisce che l'onere da EPR sostenuto dalle imprese possa, attraverso il prezzo, segnalare al consumatore la maggiore o minore eco-compatibilità del prodotto.



# Il sistema di finanziamento del CONAI (II)

- Appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi, a vantaggio dei produttori di imballaggi meno riciclabili che si sottraggono alla concorrenza basata sulla produzione di beni eco-compatibili.
- La parametrizzazione del contributo ambientale all'effettivo costo ambientale e di gestione dei rifiuti da imballaggio dovrebbe determinare un abbattimento dei costi da EPR innanzitutto per i produttori di imballaggi secondari e terziari (eventuali forme di "autoproduzione" per l'assolvimento).
- La recente iniziativa del CONAI di differenziazione del CAC a seconda del livello di selezionabilità e riciclabilità e del circuito di destinazione dell'imballaggio costituisce un primo passo verso il miglioramento del sistema ma costituisce in ogni caso una soluzione di *second-best*.



# Il sistema di finanziamento del CONAI (III)

- Le risorse raccolte da CONAI versate dai consorzi di filiera agli Enti Locali coprono unicamente i “maggiori costi” dell’attività di raccolta differenziata (di fatto circa il 20-30% del costo della raccolta differenziata).
- Viceversa, ad esempio, in Francia i *compliance scheme* finanziano il 75% dei costi netti complessivi del servizio in relazione agli imballaggi (ovvero i costi di raccolta e trattamento al netto dei ricavi conseguiti).
- L’insufficiente internalizzazione dell’onere da EPR impedisce che i costi ambientali impattino sul prezzo dei prodotti e influiscano sulla concorrenzialità del mercato della produzione e della vendita di imballaggi.



# I risultati dell'IC49 dell'ACGM

- Il sistema possiede delle caratteristiche che producono delle restrizioni concorrenziali.
- E non sfrutta la “leva concorrenziale” per raggiungere gli obiettivi ambientali.
- L'analisi compiuta dall'Autorità suggerisce l'adozione di un modello concorrenziale di *compliance* all'EPR, per garantire la corretta allocazione degli oneri ambientali e stimolare condotte d'impresa coerenti con gli obiettivi di prevenzione dell'inquinamento.



# I benefici della concorrenza nel mercato dei *EPR compliance scheme*

- La concorrenza incentiverebbe la riduzione dei costi di gestione per consentire di ridurre il contributo ambientale applicabile ai produttori, rispetto ai sistemi di gestione concorrenti.
- La ricerca dell'efficienza in un contesto competitivo indurrebbe la produzione di imballaggi più eco-compatibili che comportano un onere di gestione inferiore.
- Il vincolo competitivo indurrebbe i *compliance scheme* a differenziare il contributo ambientale a seconda del grado di riciclabilità degli imballaggi prodotti dalle imprese aderenti.
- Ciò contribuirebbe a raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla legislazione europea
  - In Italia si ricicla il 68% degli imballaggi immessi al consumo, di cui poco più della metà è riciclato da CONAI.



# Proposte operative

- Secondo l'Autorità la “leva concorrenziale” si attiva con
  - La liberalizzazione e creazione di un mercato concorrenziale del mercato dei *EPR compliance scheme*, a cominciare dagli imballaggi secondari e terziari.
  - Il conferimento (nel medio-lungo periodo) ai *compliance scheme*, finanziati dai produttori, della piena responsabilità della raccolta differenziata urbana degli imballaggi, lasciando nella responsabilità degli Enti Locali (e dei cittadini utenti) soltanto la gestione e i costi della raccolta della frazione indifferenziata e organica.



**Grazie!**

*claudia.desogus@agcm.it*

