

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLE-
CITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

86.

SEDUTA DI LUNEDÌ 15 FEBBRAIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ALESSANDRO BRATTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bratti Alessandro, <i>presidente</i>	2	Cominelli Miriam (PD)	6
		Orellana Luis Alberto (Aut-PSI-MAIE)	5, 12
Audizione del presidente dell'Autorità ga- rante della concorrenza e del mercato, Giovanni Pitruzzella (Svolgimento e con- clusione):		Pitruzzella Giovanni, <i>presidente dell'Auto- rità garante della concorrenza e del mer- cato</i>	3, 6, 7, 9, 10, 11, 12
Bratti Alessandro, <i>presidente</i>	2, 5, 6 8, 10, 11, 12	Vignaroli Stefano (M5S)	7, 10, 11
		Zolezzi Alberto (M5S)	7, 11

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ALESSANDRO BRATTI

La seduta comincia alle 18.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giovanni Pitruzzella.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giovanni Pitruzzella, accompagnato dall'avvocato Filippo Arena, capo di gabinetto, e dal dottor Giovanni Valentini, portavoce dell'Autorità, che ringrazio per la presenza. Mi scuso con lei, presidente, per i diversi rimandi della sua audizione, ma a volte, purtroppo, l'attività parlamentare ci costringe veramente a lavorare in condizione di difficoltà. Comunque, ci siamo riusciti e siamo lieti di averla come nostro ospite oggi.

Ricordo che la Commissione si occupa degli illeciti ambientali relativi al ciclo dei rifiuti, ma anche dei reati contro la pubblica amministrazione e dei reati associativi connessi al ciclo dei rifiuti e alla bonifica e al ciclo di depurazione delle acque. In particolare, l'audizione odierna si inserisce nell'ambito dell'approfondimento sul mercato del riciclo, che la

Commissione ha recentemente avviato. Avverto i nostri ospiti che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, facendone espressa e motivata richiesta, in particolare in presenza di fatti illeciti sui quali siano in corso indagini tuttora coperte da segreto, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata nella parte finale della seduta.

Come già anticipato, stiamo conducendo un approfondimento sul mercato del riciclo, intendendo tale tema non solo con riferimento ad alcune questioni specifiche, che ci sono e che possono essere oggetto di indagini (penso, per esempio, al caso del materiale che viene classificato mediante certi codici ma poi è utilizzato per altro). Questo è, senza dubbio, un aspetto che ci interessa capire meglio, anche alle luce della recentissima relazione che avete redatto e che stiamo vagliando con grande interesse. Ci interessa, però, capire anche se vi siano ipotetici illeciti con riferimento a coloro che gestiscono le fasi successive del riciclo o del recupero di materia (stiamo parlando, in questo caso, dei diversi consorzi esistenti). In tal senso, vorremmo ascoltare le vostre idee, per quanto emergono anche dalla relazione. Anche per i rifiuti urbani si parla, infatti, di un'*Authority* che garantisca la qualità dei processi, altro tema su cui stiamo molto lavorando. Tengo a ribadire che ci interessano non solo gli aspetti illeciti che riguardano cambi di codice o l'eventuale classificazione di un rifiuto come sottoprodotto, ma anche, nell'ambito della gestione della filiera, le vostre considerazioni e la vostra reattività in base al lavoro svolto, che può consentire

a noi di fare delle verifiche, nonché di costruire un quadro che possa essere utile sia per il vostro stesso lavoro, sia per i decisori politici, i quali devono poi legiferare (questo è un po' il nostro compito). Cederei quindi la parola al professor Pitruzzella per lo svolgimento di una breve relazione introduttiva, al termine della quale le sottoporremo delle domande. Ci dica lei quando e se far intervenire i suoi collaboratori, se lo riterrà opportuno.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ringrazio il presidente e tutti i componenti della Commissione. Come *Antitrust* riteniamo che sia fondamentale il rapporto con il Parlamento. Le autorità indipendenti hanno, infatti, un'*accountability* che riguarda sia, appunto, il loro *shareholder* ma, soprattutto, il Parlamento, da cui traiamo anche la nostra legittimazione. Tutti gli incontri, come questo di oggi, quindi, sono per noi molto importanti. Ora, è naturale che la nostra Autorità non si occupi di illeciti penali, ma possiamo fornire egualmente un contributo a questa Commissione da un punto di vista particolare, cioè quello di un'istituzione preposta alla tutela della concorrenza. Secondo la nostra opinione, i *deficit* di concorrenza che ci sono nel settore dei rifiuti e anche nel settore del riciclo, probabilmente, oltre a disincentivare comportamenti efficienti, possono favorirne anche di oscuri, per poi trascendere anche in illeciti veri e propri. Con riguardo alla problematica del riciclo, siamo intervenuti sia con quella che chiamiamo l'attività di *enforcement*, quando la nostra Autorità apre un caso perché ritiene che ci siano delle intese, ovvero degli abusi di posizione dominante, per poi chiudere il caso con degli impegni o delle sanzioni. Siamo anche intervenuti con indagini conoscitive di natura generale, come quella amabilmente ricordata dal presidente e chiusa proprio nel 2016 (l'indagine riguarda la gestione dei rifiuti solidi urbani, un tema senza dubbio connesso, ma non proprio coincidente con quello che voi affrontate). Per quanto riguarda l'oggetto dell'audizione,

l'Autorità garante se ne è occupata con riguardo al mercato del riciclo di plastica, pneumatici, carta, legno, vetro e così via, soprattutto da parte dei consorzi obbligatori previsti per legge, i quali, a nostro avviso, danno luogo a una posizione dominante nel mercato che, sostanzialmente, paralizza la concorrenza. In particolare modo, la nostra attenzione, anche in un caso che era di *enforcement*, per illecito concorrenziale, poi chiuso con impegni, si è concentrata a lungo sull'attività e il ruolo svolti dal CONAI. Le peculiarità di questo ruolo emergono anche nella nostra indagine conoscitiva, poc'anzi citata.

A questo proposito, l'Autorità ha sottolineato sempre la struttura sostanzialmente monopolistica del sistema italiano di assolvimento degli obblighi ambientali di riciclaggio e di recupero dei rifiuti di imballaggi, che costituiscono una frazione significativa della differenziata dei rifiuti urbani. Per la gestione di questa specifica tipologia di rifiuti, dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, in tutti gli Stati membri sono stati introdotti dei sistemi di *compliance* agli obblighi ambientali scaturiti dal diritto europeo, che prevedono l'estensione della responsabilità dei produttori in materia di gestione degli imballaggi anche alla fase successiva del consumo degli stessi.

Si parla di un *extended producer responsibility*, d'ora in poi *EPR*. L'idea europea è che chi produce l'imballaggio, debba poi, in qualche modo, sopportare il costo dell'inquinamento provocato con l'immissione dello stesso nel mercato. È una delle tante applicazioni del principio europeo secondo il quale chi inquina paga. Come in Italia quest'obbligo è stato adempiuto? Come sappiamo, in Italia questo ruolo è stato svolto essenzialmente dal CONAI. In realtà — ed è questo il punto — proprio perché la Commissione interviene anche sul tessuto normativo in chiave propositiva, il sistema normativo — proprio il Testo unico ambientale — prevede che, per la gestione degli imballaggi primari, secondari e terziari, i produttori possano scegliere tra tre sistemi: l'adesione al sistema consortile, quindi al CONAI;

l'organizzazione di un proprio sistema, cioè di un sistema autonomo; la creazione di un sistema cauzionale di restituzione.

Sulla carta, quindi, ci sono tre sistemi; sulla carta, quindi, potrebbe configurarsi l'esistenza di un mercato nel quale c'è da un lato una domanda, cioè i produttori di imballaggi che devono smaltire poi questi prodotti, dall'altro lato un'offerta, per cui potrebbero esserci sistemi diversi, il CONAI ma anche sistemi autonomi, cioè di produttori, con ciascun produttore che si crea il suo sistema autonomo; infine, vi è anche un sistema cauzionale di restituzione. Sembrerebbe, dalla carta, dal testo normativo, dal *law in the book*, che ci siano delle effettive concorrenze, cioè una possibilità, comunque, di concorrenza tra attori diversi. Tuttavia, nei fatti, queste opzioni, queste possibilità di scegliere tra i tre sistemi alternativi, in particolar modo di dar vita a un sistema autonomo, non ci sono. Innanzitutto, per i produttori di imballaggi primari, principalmente destinati al circuito urbano, l'attività di raccolta dei propri prodotti, una volta diventati rifiuti, è molto complessa e quindi, generalmente, si ricorre al CONAI. Soprattutto, dobbiamo osservare che l'impianto normativo è caratterizzato per un'evidente favore nei confronti delle forme di gestione che fanno capo al sistema consortile. Ricordo, in particolare, alcune previsioni del Testo unico.

L'articolo 221, comma 3, del Testo unico ambientale prevede che solo i produttori degli imballaggi possano costituire sistemi autonomi, quindi introduce una limitazione soggettiva alla possibilità di ricorrere ai sistemi di ottemperanza alternativi, per esempio escludendo da tale possibilità degli operatori, come coloro che importano i materiali o che svolgono attività di autoproduzione, che pure, però, nel sistema attuale, pagano il contributo al CONAI. Il primo punto è dato, quindi, da una limitazione soggettiva di chi può ricorrere a sistemi alternativi.

In secondo luogo, l'articolo 221, comma 5, sempre del Testo unico attribuisce al CONAI un ruolo preminente nel processo di riconoscimento dei sistemi autonomi.

La norma prevede, infatti, la consultazione di CONAI, che deve fornire il proprio parere quando si va a creare un sistema alternativo. Vedete che qui c'è un evidente conflitto di interessi. Il CONAI non è un ente pubblico terzo, ma un soggetto privato che, da una parte, ha interesse a essere lui quello che viene utilizzato per i processi di riciclo, mentre dall'altro lato dà un parere sul riconoscimento di sistemi autonomi alternativi.

Un altro elemento rende, direi, estremamente difficile in pratica il ricorso a questi sistemi alternativi; anche in questo caso è un elemento che deriva dalla norma, cioè dall'articolo 221, comma 3, lettera *a*, del Testo unico ambientale. Questa norma prevede che i sistemi autonomi debbano organizzare la gestione dei propri rifiuti su tutto il territorio nazionale; lo sottolinea in rosso, su tutto il territorio nazionale. Abbiamo una peculiarità, cioè, in primo luogo, l'imposizione ai sistemi autonomi dell'obbligo di raccogliere solo i rifiuti propri. Tali sistemi non potrebbero raccogliere rifiuti altrui, il che richiede anche dei sistemi di tracciabilità e di rendicontazione molto gravosi. Soprattutto, conta la necessità che ciascun sistema alternativo si radichi su tutto il territorio nazionale, anche in quelle aree del territorio dove quel singolo produttore probabilmente non produce o non produce in misura significativa questo tipo di rifiuti. C'è, quindi, in questo contesto, un vantaggio per i consorzi, uno svantaggio in termini di peso regolatorio per i sistemi alternativi. La struttura del sistema italiano di ottemperanza agli obblighi ambientali in tema di imballaggi si caratterizza, quindi, per una scarsissima concorrenzialità tra il sistema CONAI e sistemi alternativi, con un conseguente quasi monopolio detenuto dal sistema consortile CONAI. C'è un aspetto che completa questo quadro. La disciplina applicabile pone in capo a tutti i produttori e a tutti gli utilizzatori aderenti al CONAI, quindi anche ai produttori di imballaggi secondari e terziari, gli oneri per la raccolta e l'avvio al riciclo degli imballaggi attraverso il pagamento di un contributo, che si chiama

CAC (contributo ambientale). Tutti devono pagare, indipendentemente dal fatto che si tratta di un soggetto che veramente concorre alla produzione di questi rifiuti o meno, perché nei fatti c'è una profonda differenza tra chi produce imballaggi primari (che vanno a finire nel circuito urbano e richiedono un processo di smaltimento costoso) e chi produce imballaggi secondari e terziari (che restano circoscritti al circuito commerciale industriale e che quindi prevede dei costi di smaltimento inferiori). La posizione di soggetti che producono imballaggi diversi è, quindi, equiparata dal punto di vista di quello che devono pagare al CONAI e non solo. C'è un altro aspetto molto importante. Il CONAI ha previsto delle modalità di calcolo del contributo ambientale tale per cui, per ciascuna filiera di materiali, tutte le tipologie di imballaggio sono assoggettate al medesimo contributo ambientale, indipendentemente dal costo che quello specifico imballaggio determina per l'andamento al riciclo. Ci sono materiali diversi, costi diversi ma, alla fine, il contributo che il produttore paga al CONAI non tiene conto di queste differenze. Questo non soltanto è un allontanamento dal principio europeo per il quale chi inquina paga, che impone una proporzionalità tra quanto si paga e quanto si inquina, ma comporta una forte riduzione della concorrenza tra produttori di imballaggi. Alla fine, tutti i produttori sono messi sullo stesso piano. In concreto, perciò, i costi ambientali che essi determinano sono diversi, ma di tutto ciò il sistema non tiene conto. Manca un fondamentale incentivo, per esempio per gli imballaggi più compatibili dal punto di vista ambientale o che abbiano minori costi di smaltimento, per avere come contropartita un minore contributo al CONAI.

La struttura dei costi è un elemento fondamentale di un sistema di concorrenza: si abbatte il costo per essere più competitivi e avere dei prezzi più competitivi. Se i contributi fossero differenziati in funzione del costo di smaltimento e riciclo, avremmo un'importante leva competitiva, che servirebbe anche all'ambiente. Al contrario, questo non esiste; i produt-

tori non sopportano l'onere di gestione dei rifiuti derivanti dal consumo dei loro imballaggi e il CONAI, in questo modo, ottiene un contributo al funzionamento, in qualche misura indipendente dal costo che deve essere sopportato per il trattamento di questi rifiuti. Riteniamo che, in questo modo, ledendo la concorrenza, ci sia anche un pregiudizio per la tutela ambientale perché, lo ripeto, manca l'incentivo economico a produrre dei materiali più facilmente trattabili — o comunque con costi inferiori — che possono andare più facilmente nel ciclo del riutilizzo. Al contrario, riteniamo che una maggiore concorrenza potrebbe fornire uno stimolo alla riduzione dell'inquinamento grazie alla produzione di imballaggi più ecocompatibili. La concorrenza in questo campo potrebbe favorire il raggiungimento di obiettivi ambientali.

Questo è il nostro contributo, che non riguarda gli illeciti (ma noi non ci occupiamo di illeciti penali). Il nostro contributo riguarda quest'aspetto e siamo convinti che da più concorrenza potrebbe derivare nel settore del riciclo un contributo anche sul piano ambientale, anche nel ridurre le eventuali ipotesi di illecito che potreste riscontrare dalla vostra indagine. È proprio la concorrenza di per sé, infatti, rendendo trasparenti i conflitti, i processi decisionali, i costi e i prezzi, a essere un importante antidoto, non l'unico ma comunque uno strumento preventivo, nei confronti di qualsiasi forma di corruzione. Mi fermo qui e aspetto i vostri interventi.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUIS ALBERTO ORELLANA. Vorrei farle una domanda riferita all'attività più sanzionatoria da parte vostra. Mi riferisco al provvedimento n.25302, con il quale, a marzo dell'anno scorso, avevate sanzionato cinque aziende che si occupano di smaltimento dei rifiuti liquidi, di fanghi, per una cifra intorno ai 4 milioni 700.000

euro. Dato che c'è stata questa vostra deliberazione, avverso cui è stato fatto ricorso da parte di queste aziende al TAR, vorrei sapere se avete qualche aggiornamento sulla situazione. Mi rendo conto che potreste non riuscire ad avere l'informazione immediatamente ma, eventualmente, ce la farete avere. Tornando al tema più concorrenziale, su cui lei si è espresso finora, ho capito la difficoltà che effettivamente nasce dalla normativa, in particolare dall'articolo 221, con i suoi vari commi, ma voi avete anche aperto un'istruttoria su CONAI su queste basi. Non si può imputare a CONAI di utilizzare una normativa che gli dà i vantaggi che abbiamo visto. Mi sembra, infatti, che sia in clamoroso conflitto d'interessi quando poi deve giudicare eventuali altri soggetti che vogliono crearsi un proprio sistema autonomo. Non voglio ripetere le sue parole ma potreste fornirci qualche informazione, nei limiti del possibile, eventualmente chiedendo il regime di segretezza, sulla parte riferita al punto in cui si trova l'istruttoria sul CONAI di cui abbiamo sentito finora?

MIRIAM COMINELLI. Innanzitutto, mi scuso per il ritardo. A proposito dell'ultimo punto, dell'ultima domanda del senatore, relativamente all'istruttoria nei confronti di CONAI e COREPLA, vorrei capire quali sono state le motivazioni che hanno portato all'apertura di quest'istruttoria. Vorrei sapere a che punto è e se si possono avere ulteriori informazioni.

PRESIDENTE. Può iniziare a rispondere a queste prime domande.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Risponderò alle domande nell'ordine. Sul problema della procedura con cui abbiamo irrogato una sanzione pecuniaria ad alcune imprese che si occupavano dello smaltimento dei fanghi, si trattava di un'intesa, quindi di un tipico illecito *Antitrust*, almeno secondo noi; poi tutti i nostri provvedimenti finiscono, com'è ovvio, davanti al giudice amministra-

tivo, ma abbiamo un tasso di successo piuttosto elevato, intorno all'80 per cento. Qui il giudizio è pendente. Il tema riguardava la gara per la gestione dei fanghi e il modo in cui, secondo noi, queste ditte avevano coordinato la loro partecipazione. È un fenomeno su cui, negli ultimi anni, abbiamo concentrato l'attenzione, non soltanto nel settore dei rifiuti ma in tutto il settore delle gare pubbliche, soprattutto nel campo dei servizi. Eventualmente, quando ci sarà la sentenza ve la faremo avere ma, allo stato, c'è un giudizio pendente. Non credo ci sia stata neppure l'udienza, per cui non ci sono novità, se non il nostro provvedimento e il ricorso al TAR. Per quanto riguarda la questione del CONAI, che ritorna negli interventi, dobbiamo osservare che certamente non possiamo sanzionarlo perché utilizza dei vantaggi comparativi che la legge gli dà, ce ne guarderemo bene. Tuttavia i denunciati avevano osservato che il CONAI, in posizione dominante in questo mercato — come abbiamo visto, è quasi tutto nelle sue mani — abusava di tale sua posizione dominante, derivante anche dalla legge, per impedire lo sviluppo di sistemi alternativi. Non colpiamo la posizione dominante, soprattutto se ha una base normativa; colpiamo l'eventuale abuso che di quella posizione dominante si fa. Il caso era senza dubbio complesso (c'è quel quadro normativo, ci sono delle lamentele da parte di produttori di imballaggi sui costi e così via).

Alla fine, il caso si è chiuso con degli impegni. Si tratta di una percentuale più ridotta, ma alcune nostre procedure si chiudono non tanto con l'accertamento se ci sia stato l'illecito o meno, per cui nel primo caso ti sanziono pesantemente — le nostre sono sanzioni robuste — ovvero non ti sanziono. Si possono infatti chiudere i precedenti in una fase molto iniziale, per economia procedimentale e anche per le difficoltà, talora, di trovare il materiale a sufficienza — dobbiamo avere un tipo di prova molto forte — con il soggetto sottoposto a indagine che ci sottopone delle modifiche di comportamento, accettate le quali si chiude lì. Il soggetto cambierà i

suoi comportamenti per il futuro al fine di rendere più concorrenziale il mercato e di risolvere alcune delle nostre preoccupazioni. Tutto si blocca in una fase iniziale e così è successo in quel caso, proprio poco tempo fa, in cui la decisione è stata quella, appunto, di chiudere il caso accogliendo gli impegni proposti dal CONAI. Naturalmente, sono impegni che non possono modificare il quadro normativo. Io ho teso a sottolineare come, in realtà, la posizione dominante di CONAI affondi le radici soprattutto nel sistema normativo ed è compito del Parlamento scegliere e valutare le situazioni. Anche in questo quadro normativo, però, qualche cosa si è fatto per favorire attraverso queste modifiche comportamentali la presenza di sistemi alternativi rispetto al CONAI. Così, appunto, si è chiusa la vicenda. È la chiusura di un capitolo, di un libro, quello che voi state scrivendo — io mi sto occupando soltanto di un piccolo capitolo — che però ancora va completato. La scelta, della Commissione prima e poi del Parlamento sovrano, se mantenere questo sistema in cui il CONAI ha una posizione di quasi monopolio o introdurre una maggiore concorrenza in questo settore, può giovare a renderlo più trasparente ma, soprattutto, a rendere più efficiente il settore attraverso quello stimolo che deriva dalla concorrenza, nonché a favorire l'ambiente, per fare in modo che il costo ambientale sia effettivamente ricompreso per com'è nella struttura dei costi dell'azienda. In questo momento, invece, non è così.

STEFANO VIGNAROLI. Noi del Movimento 5 Stelle abbiamo depositato diverse proposte di legge, soprattutto per il monopolio del CONAI, quindi siamo pienamente d'accordo su questo, che è di fatto un problema. Ci sono delle istruttorie che riguardano la composizione dell'amministrazione del CONAI? Tutte le parti sono ben rappresentate? Mi sembra ci sia un certo squilibrio tra produttori e il resto dei soggetti del CONAI: avete fatto un'analisi? Ritenete di avere margini di intervento per quanto riguarda l'incenerimento, che ri-

ceve diversi fondi pubblici? Chi recupera materia, invece, effettivamente, non ha neanche l'IVA agevolata! Si può parlare di concorrenza sleale, considerando anche che molta della plastica che viene riciclata effettivamente non lo è di fatto, ma viene avviata a incenerimento?

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 221, è possibile e consono, per evitare il termine « propri » — è difficile recuperare i propri imballaggi, cioè la stessa tipologia — optare per un'equazione per equivalente? Magari io produco un *tot* e recupero un *tot*, anche se non è strettamente il mio.

ALBERTO ZOLEZZI. La ringrazio della relazione e anche dell'indagine, che mi riservo di leggere approfonditamente. Secondo voi, anche se la domanda non è diretta al tema dell'audizione, il sistema generale che sta emergendo dalla gestione rifiuti solidi urbani in Italia, praticamente quello dell'accorpamento di grandi *multiutility*, può impattare anche sul settore della concorrenza? A mio parere sì, ma questa è chiaramente una mia posizione anche politica: avete affrontato questo tema nella vostra indagine o ritenete di farlo?

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Per quanto riguarda la composizione del CONAI, non possiamo entrarci. È una tematica che va al di là della concorrenza, ma quello che è stato posto è un tema serio. Per rispetto nei confronti del Parlamento, non voglio esprimere la mia opinione di cittadino. Devo restare nel ruolo istituzionale per cui qui vengo chiamato, però il problema esiste. Per quanto riguarda la proposta per equivalenti, secondo me e secondo l'istituzione, la risposta è affermativa. Quel « proprio », come osservavo prima, impedisce i sistemi alternativi: è un modo per impedire lo sviluppo di sistemi alternativi, con cui si blocca. Viceversa, se ti do un *target*, un obiettivo e tu devi raggiungerlo, dal mio punto di vista, per il decisore politico come istituzione, ciò che conta è che

quell'obiettivo sia raggiunto, non tanto, quindi, se sia tuo o se utilizzi il materiale di altri da mandare al riciclo.

Più complessa è la tematica sul rapporto tra termovalorizzatori — o comunque meccanismi similari — e forme di riutilizzo. È stata adottata l'espressione « concorrenza sleale ». Mi permetterei di dire che, dal punto di vista tecnico — non suggestivo — non è un problema di concorrenza sleale, che presuppone che qualcuno alteri le regole del gioco. Qui sono le regole del gioco che, eventualmente, vanno modificate. In materia ambientale — questo, in fondo, è anche quello che notavo nella mia relazione — abbiamo un sistema di incentivi e disincentivi: possiamo incentivare determinati comportamenti o disincentivarli. Direi che è compito del decisore pubblico, sulla base di una scelta probabilmente a monte sul tipo di valore, di tutela ambientale, di assetto che preferisce, incentivare o disincentivare qualche cosa. Sul problema del riciclo, intervenire sul *set* di incentivi — si parlava dell'incentivo fiscale, per esempio — per promuovere un determinato assetto piuttosto che un altro, è probabilmente il tema, a mio sommosso parere, decisivo. Per quanto riguarda l'altra tematica, che va al di là di quello di cui qui abbiamo finora discusso ma che è, egualmente, estremamente rilevante, cioè le dimensioni ottimali della gestione del ciclo dei rifiuti, è appunto un tema su cui economisti, ingegneri — un po' anche i giuristi — si accapigliano, ma è chiaro che abbiamo intrapreso nel Paese, non solo in questo, un cammino per trovare una dimensione ottimale: troppo piccolo può essere fonte di inefficienza. Il campanilismo può portare, cioè, ad inefficienze. Certe forme di ambiti più ampi, per esempio, possono giovare. Tutto ciò si interseca, però, con il problema, che è stato giustamente sollevato, se di fronte ad ambiti più ampi non si creino anche concentrazioni di attori che fanno venir meno un assetto pluralistico del mercato. In realtà, una risposta in astratto, a essere franchi ed onesti, almeno nell'ottica dell'*Antitrust*, non si può dare. Per l'*Antitrust*, infatti, non c'è una scelta *a priori* piccolo

o grande. La scelta va calibrata sul caso concreto perché se stiamo parlando, in generale, dei servizi pubblici, di rifiuti, il problema si pone anche in altri campi, come per l'acqua, dove i problemi sono ancora più complicati, ovvero per il trasporto pubblico o il gas, laddove una concentrazione serve a raggiungere maggiore efficienza ed economie di scala nella gestione del servizio e quando questa è tale da impedire la concorrenza in una determinata area geografica. In questo caso siamo intervenuti non nel settore dei rifiuti — ancora queste cose sono agli albori — ma in altri campi, come per il gas, talora negando la concentrazione in relazione alle caratteristiche del mercato geografico, quando un eccesso di concentrazione faceva sì che non ci fossero più *player* in quell'ambito geografico; talora consentendoli, quando la concentrazione non minava la concorrenza. Dire, quindi, per chiudere con un enunciato semplice — come tutti gli enunciati troppo semplici esso va presso *cum grano salis* — che, probabilmente, bisogna superare l'eccesso di frammentazione che c'è in Italia nella gestione del ciclo dei rifiuti. Nel superare, però, quest'eccesso di frammentazione, bisogna vigilare — questo è il compito dell'*Antitrust* — affinché non si cada da un polo, da un problema, a un altro, cioè non si dia luogo in determinati ambiti a forme di concentrazione che, sostanzialmente, svuoterebbero di ogni contenuto la concorrenza.

Certamente, questo è un tema importante, che ci vedrà impegnati nel prossimo futuro e saremo ben lieti di interloquire con la Commissione, o comunque con i parlamentari, su quest'aspetto. Ancora non abbiamo nulla sul tavolo, ma credo che, da quello che si sente e si legge anche sui giornali, al di là di informazioni specifiche o riservate, certamente il tema sarà a breve oggetto di nostri interventi.

PRESIDENTE. Vorrei porle un paio di questioni, non solo relativamente al tema della frammentazione ma anche a quello del tipo di gestione. Per l'acqua soprattutto, ma anche per il ciclo dei rifiuti, oggi

abbiamo una normativa europea per cui ci sono — semplifico — tre forme di gestione: *in house*, misto, privato che sono di fatto — o dovrebbero essere di fatto, da un punto di vista legislativo — sulla stessa posizione. Alla luce delle diverse norme che si sono succedute, è così o non ritenete che la forma *in house* sia, per una serie di situazioni messe in campo da un punto di vista legislativo, penalizzata rispetto alle altre forme di gestione?

La seconda questione riguarda il tema del contributo. Giustamente, avete fatto riferimento al tema di tutti i produttori. Noi stiamo parlando di un mercato, quello del riciclo, che non è sicuramente quello della fine del secolo scorso, quando si arrivava a percentuali di raccolta differenziata assolutamente minime; tuttavia è anche vero che si tratta di un mercato fortemente influenzato dai costi delle materie prime. Prendiamo il caso della plastica. È evidente che una cosa è il costo del petrolio a 100 dollari al barile, altra cosa è il costo a 30 dollari. Un mercato del recupero e del riciclo potrebbe essere lanciato in una fase di prezzi, per esempio, a 100 dollari al barile, con determinate conseguenze in caso di assenza di calmierazione, che però non saprei neanche come definire tecnicamente. Insomma, com'è possibile fare in modo che questo mercato non subisca fluttuazioni forti al punto da fare sì che questi prodotti e le filiere industriali non siano più sostenuti? Come si potrebbe intervenire? In terzo luogo, rimango nel settore della plastica, dove sono in corso delle diatribe, dove sono in corso procedimenti non di carattere amministrativo ma penale riguardanti, ad esempio, scontri tra consorzi (come nel caso di POLIECO da una parte e COREPLA dall'altra). Relativamente a queste questioni, sulla presenza dominante e sulle accuse di costituire un monopolio da parte di un consorzio nei confronti dell'altro, vi siete espressi, ovvero siete tenuti a esprimervi? Mi rendo conto che sono tre diverse questioni, ma sono tutti elementi che interessano il nostro lavoro. Do nuovamente la parola al presidente Pitruzzella per la replica.

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Presidente, i temi da lei evocati sono sicuramente cruciali. Quanto al primo punto, le forme di gestione, anche con riferimento al dato giuridico, separerei anzitutto nettamente l'acqua da ciò che riguarda i rifiuti (non possono essere trattati alla stregua di ciò che riguarda altri servizi, come nel caso del trasporto pubblico locale) e non possono, secondo me, essere trattati in modo assolutamente equivalente. Fatta questa precisazione a monte, andando al settore dei rifiuti, le tre forme di gestione sono quelle previste dal diritto europeo. Da un punto di vista concreto e tecnico, quello è un binario; poi possiamo mettere in discussione tutto, ma faremmo un dibattito più culturale che non nell'alveo di ciò che un'istituzione può fare. Le tre forme di gestione sono tutte presenti. Come ha detto lei, c'è nel sistema una qualche preferenza per forme di gestione affidate a privati, o comunque per una gestione mista. Questo non significa che l'*in house* non si può fare. Il problema è che l'*in house* va sottoposto alle condizioni previste dal diritto europeo. La presenza di tali condizioni, d'altra parte, è secondo me importante. Io sono favorevole a quest'evoluzione perché fa sì che, se c'è un *in house*, questo debba essere efficiente e non fatto per favorire l'amico mio, il mio cliente o perché non mi interessa. Secondo me, secondo l'opinione dell'Autorità, è importante, se si ricorre all'*in house*, che ne siano pienamente rispettati i requisiti. Noi interveniamo quando queste condizioni che legittimano l'*in house* non sono rispettate, anche con dei ricorsi al TAR, sulla base dell'articolo 21-bis della nostra legge istitutiva. Sul problema del contributo al CONAI, proviamo a guardare in faccia alla realtà senza ipocrisie. Non voglio essere frainteso, non voglio buttare il bambino con l'acqua sporca. Ha perfettamente ragione e la nostra indagine lo sottolinea: rispetto agli albori di quest'esperienza, il materiale destinato al riciclo è via via aumentato. Non partiamo da una situazione disperata, ma è però una situazione che è per molti gradi migliorabile, con

possibili incrementi nell'efficienza. Chiaramente, io sono l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, quindi debbo mantenermi nel mio ruolo; tuttavia, secondo l'auspicio dell'Autorità, qualora si introducesse un mercato più vivace, competitivo, nel settore del riciclo dei rifiuti e degli imballaggi, probabilmente avremo — un mercato per definizione non ha prezzi fissi ed è difficile trovare forme per calmierare o per modificare — avremo un'oscillazione dei prezzi. Questo, però, permetterebbe di premiare chi è più efficiente. Soprattutto, nella nostra ottica permetterebbe di premiare — voglio sottolinearlo — chi è più sensibile alla tematica ambientale. Secondo noi il contributo andrebbe correlato al costo di gestione di quel rifiuto. Se la collettività deve sopportare un costo superiore per lo smaltimento in alcuni casi e il riutilizzo in altri, quel costo superiore non va affibbiato sulle spalle di tutti, cioè spalmato su tutti i cittadini ma, al contrario, introiettato nella struttura dei costi dell'azienda. Si utilizza del materiale che, per essere utilizzato, crea dei costi maggiori? Si pagherà di più. Diverso è se c'è un ricorso alla ricerca. Questi tipi di incentivi sono stimoli all'innovazione di prodotto e di processo. Se si deve pagare comunque il contributo, signori, non si ha alcun incentivo a innovare, tanto si sa che si deve pagare: perché, infatti, spendere soldi in innovazione se si paga sempre lo stesso? È questo forse che caratterizza questo embrione di mercato: è fermo, stagnante, perché non c'è un incentivo a innovare e ad avere prodotti più facilmente destinati al riutilizzo. Qui c'è a monte un'opzione: se vogliamo veramente valorizzare il settore del riciclo, dobbiamo creare un set di incentivi che spingano le imprese a investire su materiali facilmente riutilizzabili. Uno di questi è l'incentivo fiscale, di cui si parlava prima; un altro è determinare una struttura dei costi che pesi di più su chi produce del materiale più difficilmente destinabile — o destinabile con costi maggiori — al riutilizzo, per premiare chi innova con imballaggi più facilmente riutilizzabili. L'altro tema è quello del CO-

REPLA (l'ultima domanda). Ebbene, per il COREPLA vale quello che abbiamo detto per il CONAI, cioè è una situazione di sostanziale dominanza dovuta anche al quadro normativo. In quell'istruttoria richiamata all'inizio abbiamo operato nei confronti sia del CONAI, sia di COREPLA, chiudendo però il procedimento con impegni. Vorrei dire che le autorità *Antitrust* devono muoversi spesso in un mondo difficilissimo. Talora ci sono situazioni in cui il mare è stagnante — fermo — e magari noi cerchiamo di cominciare a muovere le acque con un'indagine; poi facciamo anche l'indagine conoscitiva, sperando — mi auguro che questa sia l'occasione — che poi il decisore pubblico, il decisore politico possa trarre stimolo da quello che avviene per intervenire con delle regole. Per carità, quello che diciamo non è il Vangelo ma, certamente, esprimiamo un punto di vista, che andrà probabilmente temperato con altri (il Parlamento deve arrivare a una sintesi), un punto di vista che pone l'accento su alcune criticità che certamente esistono nel sistema, un sistema che, così com'è, probabilmente non va benissimo: non è il male assoluto, ma potrebbe andare sicuramente meglio.

PRESIDENTE. Cedo nuovamente la parola ai colleghi per alcune precisazioni.

STEFANO VIGNAROLI. L'accordo ANCI-CONAI prevede che il CONAI si faccia carico di tutti gli extracosti di gestione di raccolta e riciclo degli imballaggi: ciò sta avvenendo o no?

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Direi che l'accordo ANCI-CONAI è pura espressione di quello che dicevo prima, cioè di un meccanismo che, alla fine, tutela il CONAI, proprio perché è con tutti i comuni, cioè con l'associazione dei comuni. È difficile, per uno che vuole entrare, rompere tutto questo sistema. Da quello che abbiamo visto — è come un film, talora siamo all'ultimo fotogramma, talora, invece, siamo rimasti anche noi

fermi a un fotogramma prima — si tratta di una situazione un po' a macchia di leopardo. Il movimento è nella direzione prevista dalla convenzione ma con differenze territoriali. Il movimento, però, c'è. Quello che ci preoccupa di più è che, in questo modo, c'è l'ennesimo puntello alla situazione di quasi monopolio del CONAI.

STEFANO VIGNAROLI. Spesso, i comuni si lamentano di non avere i soldi e le risorse per fare la raccolta: vuol dire che questo non sta ancora avvenendo!

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. È a macchia di leopardo. Ci sono comuni molto virtuosi e comuni in cui, per mancanza di soldi o anche per inefficienze amministrative, ciò non si fa. Non è neppure un'Italia spaccata Nord-Sud, bensì spaccata anche Nord-Sud; anche nelle stesse aree territoriali, infatti, come abbiamo visto nell'indagine, ci sono molte differenze tra un comune e l'altro.

STEFANO VIGNAROLI. Chi deve pagare queste inefficienze? È tenuto a pagarle il CONAI perché deve ricoprire questi costi, ovvero è autorizzato a dire che non pagherà gli extracosti perché i comuni non sono efficienti? Come funziona?

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Su questo devo risponderle un po' diplomaticamente. Le tesi esistono sul tappeto entrambe ma, poiché è possibile che tutto ciò non riverberi in tematiche di nostra competenza, vorrei evitare che poi mi si dica...

ALBERTO ZOLEZZI. Intervengo velocemente con un'ultima domanda. Ha parlato prima di incentivi: secondo voi altri incentivi, quelli a recupero energetico, c'entrano qualcosa in questo? Sappiamo bene di che cosa parliamo. Avete notato geograficamente qualche variazione dovuta alla concentrazione di impianti di recupero energetico o a inceneritori?

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Il problema degli inceneritori sì o no, per capirci, non è solo tecnico ma ha una dimensione politica enorme. Nell'indagine ci siamo concentrati sui profili concorrenziali, su che cosa non funziona in chiave concorrenziale. Sul fatto se scegliere un incentivo per valorizzare un po' di più il riciclo o se intervenire poi sulle tematiche favorevoli, come sostengono alcuni, agli inceneritori, non siamo entrati, perché quella è veramente una scelta politica e la politica — permettetemi — deve assumersi la sua responsabilità anche in base ai dati tecnici. La nostra indagine riguardava però il profilo concorrenziale. Sotto questo profilo, quindi, non l'abbiamo affrontato.

PRESIDENTE. Vorrei chiedervi un'ultima cosa. Com'è noto si sta discutendo di questa nuova *Authority* per il ciclo dei rifiuti: in questa situazione siete stati coinvolti?

GIOVANNI PITRUZZELLA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Naturalmente, quando si parla di *Authority* veniamo coinvolti, anche perché siamo quella storicamente più longeva e che ha competenze trasversali. Sia chiara però una cosa: noi siamo un'autorità di garanzia, abbiamo il compito ingrato di fare i poliziotti, cioè quelli che si fanno solo nemici. Questo è il mestiere peggiore del mondo! Bisogna rimproverare tutti, anche colui il quale magari prima sembrava simpatico e poi sbaglia. Siamo, quindi, un'autorità di garanzia: se c'è un illecito, lo reprimiamo svolgendo una funzione di prevenzione, dicendo a tutti gli operatori del mercato che c'è la possibilità di una successiva sanzione forte, per cui non si deve sbagliare. È una funzione di prevenzione generale. Non siamo dei regolatori, come l'Autorità per l'energia elettrica il gas e, il sistema idrico. L'eventuale creazione di quelle autorità coinvolge i regolatori perché dovrebbero essere loro a fissare delle regole in questo settore, al di là della cornice fornita dalla legge, che è essenziale. Partecipiamo

al dibattito, ma questo ci tocca fino a un certo punto perché non saremo noi a fare i regolatori, bensì altri. Il regolatore, in fondo, ha un volto più buono: interagisce.

PRESIDENTE. È un volto molto importante. Una serie di considerazioni, che giustamente avete fatto, dipendono, a mio parere, moltissimo anche dal fatto, che non essendoci dei punti di riferimento, si può intervenire per dire se qualcosa va bene o meno, se ci si sta allargando o meno. Se però non si capisce quale sia la qualità del servizio, il costo del servizio, i costi standard, poi diventa complicato individuare le patologie.

GIOVANNI PITRUZZELLA, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Qui vi dico una cosa: il regolatore ci vuole.

LUIS ALBERTO ORELLANA. Nel DDL concorrenza, l'articolo 37 riguarda i temi di cui abbiamo parlato finora. Vorrei un suo giudizio sintetico: è sufficiente? Si poteva fare di più?

GIOVANNI PITRUZZELLA, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il nostro giudizio è positivo, tenendo conto, com'è ovvio, di una cosa: io sono sempre garbatamente franco, ma sono franco. Nessuna legge è fatta in un

laboratorio: devo comunque tenere conto che vivo in un sistema. Se poi devo criticare tutto per raggiungere l'ottimo, può essere che non raggiungiamo neppure il possibile. Non dico tutte, ma molte di quelle previsioni, tra cui quella citata, dal nostro punto di vista vanno nella giusta direzione.

PRESIDENTE. Ringraziamo lei e i suoi collaboratori. Se nel corso della nostra indagine avremo ancora necessità di prendere qualche contatto, vi chiameremo.

GIOVANNI PITRUZZELLA, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Siamo a vostra totale disposizione, come sempre, per qualsiasi informazione.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 19.05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 13 aprile 2016.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

