

A569 - CONSORZIO NAZIONALE OLI USATI CONOU-CONDOTTE RESTRITTIVE NEL SETTORE DELLA RIGENERAZIONE

Provvedimento n. 31281

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 9 luglio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. del 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio (CE) n. 1/2003 del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la segnalazione di ROBI S.r.l., pervenuta il 2 febbraio 2023 e successivamente integrata il 4 aprile 2023, 7 luglio 2023 e 22 settembre 2023;

VISTA la segnalazione di Grassano S.p.A., pervenuta il 25 settembre 2023;

VISTA la propria delibera del 2 ottobre 2023, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, un'istruttoria nei confronti del Consorzio CONOU per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 102 TFUE, consistenti nell'adozione di condotte di portata escludente volte a ostacolare l'attività delle società segnalanti (ROBI S.r.l. e Grassano S.p.A.) come imprese consorziate di rigenerazione di oli lubrificanti usati, precludendo loro l'accesso agli oli usati raccolti e conferiti al CONOU nonché ai corrispettivi riconosciuti dal Consorzio per l'attività di rigenerazione;

VISTA la propria delibera del 13 febbraio 2024, con la quale è stata disposta la pubblicazione, a partire dal 16 febbraio 2024, degli impegni proposti da CONOU, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni sugli impegni presentate dai terzi interessati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni presentate da CONOU il 17 aprile 2024;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, del 10 maggio 2024, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Il CONOU è il Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli Oli minerali Usati, istituito per attuare una raccolta differenziata dell'olio lubrificante usato, in adempimento degli obblighi EPR che gravano sui produttori di oli lubrificanti. Il Consorzio opera in monopolio legale¹ ed è disciplinato dall'articolo 236 del D.lgs. n. 152/2006 (di seguito, "TUA"), ha personalità giuridica di diritto privato e svolge la sua attività senza scopo di lucro, sulla base di uno statuto approvato dal MATTM (ora, MASE), da ultimo con DM del 19 gennaio 2024, n. 28². Il fatturato del CONOU nel 2022 è stato di circa 72 milioni di euro.

2. ROBI S.r.l. (acronimo di "Raccolta Oli Bruciati Industriali") è una società con sede in provincia di Bergamo (Treviolo). Fondata nel 1958 da una persona fisica, è operativa nella raccolta degli oli esausti nel bergamasco. All'iniziale raccolta degli oli si è via via affiancata la raccolta di altri materiali, tutti accomunati dall'essere rifiuti speciali: solventi, accumulatori, apparecchiature elettriche ed elettroniche, pneumatici, fanghi, medicinali ecc.. A partire dal 2005, ROBI ha sviluppato e realizzato un impianto di prossimità per il trattamento degli oli lubrificanti usati finalizzato alla

¹ [Le modifiche normative apportate con il Decreto legislativo del 16 gennaio 2008, n. 4 conferiscono al CONOU il monopolio legale dell'attività volta a razionalizzare e organizzare la gestione degli oli minerali usati, da avviare obbligatoriamente alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base. Tale D.lgs. ha, infatti, soppresso dalla precedente versione dell'articolo 236 del D. lgs. n. 152/06 (recante "Norme in materia ambientale", c.d. Testo Unico dell'Ambiente o TUA), in più commi, le frasi che facevano riferimento a una pluralità di consorzi ("sostituire nel titolo le parole: «Consorzi nazionali» con le parole: «Consorzio nazionale» ed al comma 1 sopprimere le parole: «o ad uno dei Consorzi costituiti ai sensi del comma 2»; conseguentemente nel testo sostituire la parola «Consorzi» con la parola «Consorzio» e ancora nel comma 5 la prima frase "Le quote di partecipazione ai Consorzi sono determinate di anno in anno [...] è stata sostituita nel 2008 con "Le quote di partecipazione al consorzio sono ripartite fra le categorie di imprese di cui al comma 4 [...]"). In alcuni commi dell'articolo 236 del TUA rimane il plurale "consorzi" ma le indicazioni del legislatore non sembrano ambigue rispetto alla volontà di individuare il CONOU come unico consorzio cui i produttori e importatori di oli lubrificanti, i raccoglitori, i rigeneratori e coloro che effettuano la sostituzione e la vendita di oli lubrificanti sono tenuti ad aderire. Tale ricostruzione non è condivisa da CONOU che ritiene di non avere un monopolio ex lege.]

²

[Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.conou.it/app/uploads/2024/04/Decreto_Approvazione_Statuto.pdf.]

produzione di olio base destinato ai produttori di gomme e bitumi. Il fatturato di ROBI S.r.l. nel 2022 è stato di circa 11 milioni di euro.

3. Grassano S.p.A. è parte del gruppo Riccoboni (Riccoboni Holding), di cui sono parte la società Riccoboni S.p.A., che svolge attività ambientali su tutto il territorio nazionale, le due piattaforme per il trattamento dei rifiuti industriali, Grassano S.p.A. sita a Predosa (AL), Eco. Impresa S.r.l. di Ostuni (BR) e un impianto per lo smaltimento finale di rifiuti speciali non pericolosi siti a Sezzadio (AL). Il Gruppo Riccoboni dispone, inoltre, di due laboratori di proprietà specializzati in servizi ecologici connessi alle analisi dei rifiuti, ubicati presso le sedi di Tecnoambiente a Predosa (AL) e Ostuni (BR). Grassano raccoglie e gestisce circa [5.000-10.000]* tonnellate di oli minerali usati all'anno e presta altresì i servizi di raccolta, stoccaggio, selezione e pretrattamento di olio minerale usato. Il fatturato di Grassano nel 2022 è stato di circa 38 milioni di euro.

II. LE SEGNALAZIONI

4. ROBI ha lamentato l'atteggiamento ambivalente del CONOU che avrebbe inizialmente partecipato con spirito collaborativo alle sperimentazioni della società per il trattamento degli oli esausti, sottoscrivendo con quest'ultima e con la Regione Lombardia un apposito accordo di programma nel 2005³. Nell'ottobre 2017, il CONOU avrebbe poi sottoscritto una scrittura privata con ROBI, impegnandosi a erogare il corrispettivo per l'attività di rigenerazione dopo il pronunciamento da parte dell'ente competente, terzo rispetto alle parti (i.e. ARPA Lombardia), "[...] che confermi che le lavorazioni compiute presso gli impianti sugli Oli Usati ROBI costituiscono 'rigenerazione degli oli usati' ai sensi dell'articolo 183 comma 1 lett. v) del TUA" (articolo 8)⁴.

5. Il Consorzio, poi, avrebbe iniziato a osteggiare l'attività di trattamento nel momento in cui ROBI gli ha richiesto il corrispettivo alla rigenerazione, affermando che la stessa non sia qualificabile come "rigenerazione", in quanto gli oli di base ottenuti presso i suoi impianti sono destinati alla filiera del bitume e della gomma (pur essendo tale finalità prevista *ab origine* dalla sperimentazione di ROBI)⁵ e non si qualificano come oli rigenerati altamente raffinati, idonei alla produzione di nuovi oli lubrificanti⁶. Tali requisiti, tuttavia, non sarebbero imposti dalla normativa ambientale vigente, che non vincolerebbe l'uso degli oli base rigenerati alla sola produzione di nuovi oli lubrificanti.

6. Nello stesso accordo del 2017 era, inoltre, previsto che CONOU erogasse a ROBI il contributo per la raccolta (articolo 6) che è stato corrisposto fino a fine dicembre 2018. Dal 2019, invece, ROBI, sui volumi di oli raccolti e lavorati nel suo impianto non ha percepito né il contributo per la raccolta (corrisposto per i conferimenti al CONOU), né il corrispettivo per la rigenerazione⁷.

7. Grassano, dal canto suo, non ha ancora realizzato l'impianto per la rigenerazione degli oli usati che la società già raccoglie sul territorio (e che allo stato conferisce, quindi, in quanto concessionario, ai due impianti di rigenerazione riconosciuti dal CONOU)⁸. L'impianto di rigenerazione di Grassano è progettato per trattare oli usati con un processo di raffinazione diverso da quello seguito dai due rigeneratori storici⁹ del CONOU, ma finalizzato alla produzione, anche in questo caso, di basi rigenerate altamente raffinate. Il prodotto finale, pertanto, sarebbe analogo a quello di Itelyum e RAMOIL e sarebbe idoneo alla produzione di nuovi oli lubrificanti. In ogni caso, la costruzione dell'impianto è già stata autorizzata dagli enti competenti provinciali a ciò preposti (la provincia di Alessandria con il parere favorevole di ARPA Piemonte).

8. Il CONOU, anche nel caso del procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'impianto di Grassano, sarebbe intervenuto con posizioni contrastanti nell'arco del tempo. In una prima fase (febbraio 2016), il direttore tecnico di

* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

³ [Più in particolare, il 16 febbraio 2005 è stato firmato un Protocollo d'intesa tra Regione Lombardia, Consorzio Obbligatorio Oli Usati (allora, "COOU"), Provincia di Bergamo, ARPA Dipartimento Territoriale di Bergamo, ROBI, Iterchimica S.r.l. Suisio (BG), Cramer S.r.l., Unione Industriali della Provincia di Bergamo, [omissis]. Già da tale accordo emerge come il processo di ROBI sia volto alla possibilità di impiegare gli oli usati per la produzione di additivi chimici per bitumi.]

⁴ [In particolare, con tale scrittura privata [omissis].]

⁵ [Secondo il Consorzio, [omissis] (cfr. allegati alla segnalazione del 2 febbraio, doc. 1).]

⁶ [Secondo l'interpretazione che ne dà CONOU, il rispetto della gerarchia dei rifiuti comporterebbe che solo qualora non sia possibile la rigenerazione degli oli usati in qualità idonea per essere destinati alla produzione di nuovi oli lubrificanti finiti per vincoli di carattere tecnico, economico e organizzativo, gli stessi siano destinabili ad "altre" operazioni di recupero di materia o di energia.]

⁷ [Il CONOU al riguardo ha precisato che su tali volumi ROBI percepisce dal Consorzio il contributo per la micro raccolta e il compenso fisso (micro raccolta: compenso erogato esclusivamente in funzione dei volumi di olio raccolti, qualora la raccolta avvenga per quantità inferiori a 1.000 Kg; compenso fisso: erogato in relazione alla certificazione EMAS, indipendentemente dai volumi di olio raccolti e/o conferiti).]

⁸ [La società ha indicato di aver deciso di investire nella realizzazione di un impianto di piccola taglia per la lavorazione degli oli raccolti prevalentemente da essa stessa localmente, in grado di minimizzare il consumo energetico e l'emissione di inquinanti legati al trasporto su grande distanza degli oli raccolti.]

⁹ [L'impianto di Grassano utilizzerebbe la tecnologia già sperimentata da un altro grande impianto in Francia, di proprietà di Eco Huile S.a.i. con una capacità di trattamento di 125.000 tonnellate anno, equivalente al 50% del totale dell'olio usato raccolto in Francia]

CONOU avrebbe espresso parere favorevole in conferenza di servizi. Ad aprile 2017, è stata rilasciata l'AIA con prescrizioni. A seguito del rilascio, Grassano ha presentato istanza di modifica delle prescrizioni per l'adeguamento alla normativa ambientale successivamente entrata in vigore. Il procedimento si è poi concluso positivamente nel settembre 2022 a valle di una lunga istruttoria, con i pareri favorevoli di tutti gli Enti intervenuti, a eccezione del CONOU.

9. CONOU ha impugnato il provvedimento di AIA rilasciato a Grassano sostenendo che il processo seguito dalla società non sia idoneo all'ottenimento del corrispettivo di rigenerazione e che la provincia, concedendo l'autorizzazione, abbia violato l'articolo 184-ter TUA sulla qualifica di EoW ("End of Waste")¹⁰. Il giudizio, nel quale si sono costituite in giudizio la Provincia di Alessandria e ARPA Piemonte, è tuttora pendente. In ragione del contenzioso in essere, Grassano ha indicato di aver sospeso la realizzazione del progetto in quanto il rischio dell'investimento, per un'impresa delle sue dimensioni, sarebbe troppo ingente.

III. IL QUADRO NORMATIVO

III.1 La rigenerazione degli oli lubrificanti usati

10. La vicenda che ha dato origine al procedimento A569 si incentra su un contrasto tra il CONOU e i Segnalanti su quali processi di recupero di oli lubrificanti usati possano essere qualificati come "rigenerazione" (nonché, conseguentemente, quali oli usati possano definirsi "rigenerati"), in particolare ai fini del riconoscimento del corrispettivo a tale attività previsto dall'articolo 236 TUA ed erogato da CONOU.

11. L'articolo 236 TUA dispone che, al fine di razionalizzare e organizzare la gestione degli oli minerali usati, da avviare obbligatoriamente alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base, le imprese della relativa filiera siano tenute a partecipare all'assolvimento degli obblighi di EPR tramite adesione al CONOU.

12. A oggi, l'articolo 236 TUA, ferma restando l'applicazione della Parte IV del TUA sui rifiuti in generale definisce come: (i) olio usato: "[...] qualsiasi olio industriale o lubrificante, a base minerale o sintetica, divenuto improprio all'uso cui era inizialmente destinato" (articolo 183, comma 1, lettera c), enfasi aggiunta)¹¹; (ii) rigenerazione: "[...] qualunque operazione di riciclaggio che permetta di produrre oli di base mediante una raffinazione degli oli usati che comporti in particolare la separazione dei contaminanti, dei prodotti di ossidazione e degli additivi contenuti in tali oli" (articolo 183, comma 1, lettera v), TUA, enfasi aggiunta)¹².

13. La rigenerazione, quindi, è un'operazione di *riciclaggio* che riguarda specificamente gli oli usati. Il riciclaggio, a sua volta, è quell'operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti da utilizzare "...per la loro funzione originaria o per altri fini", escluso il recupero di energia (articolo 183, comma 1, lettera u), TUA)¹³.

14. Dalla normativa richiamata, si deduce che la definizione di riciclaggio è più ampia di quella di rigenerazione. Quest'ultima, utilizzata dal legislatore con specifico riferimento al trattamento degli oli usati, nell'accezione accolta da CONOU e avvalorata dal MASE¹⁴, viene ricondotta al *solo* trattamento che, previa eliminazione dei contaminanti, consenta agli oli lubrificanti esausti di diventare basi rigenerate idonee ad essere utilizzate per la loro funzione originaria (produzione di nuovi lubrificanti). Vi sono, tuttavia, altri trattamenti di recupero degli oli esausti che comportano l'utilizzo delle basi oleose ottenute per finalità diverse e per altre filiere. Anche questi ultimi sono inclusi nel concetto di riciclaggio che si riferisce, come visto sopra, al recupero di materia partendo dal rifiuto (recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti destinati alla loro "funzione originaria o per altri fini").

15. La ricostruzione appena effettuata è avvalorata anche dalla gerarchia delle operazioni di trattamento degli oli usati ai sensi del TUA: infatti, l'operazione considerata *prioritaria* è la rigenerazione¹⁵, mentre in posizione sussidiaria sono

¹⁰ [L'End of Waste (in italiano: cessazione della qualifica di rifiuto) è il processo attraverso il quale un rifiuto cessa di essere tale, per mezzo di procedure di recupero, e acquisisce lo status di prodotto. La nozione di End of Waste nasce a livello comunitario con la direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE). La definizione è stata ripresa nell'ordinamento italiano nell'articolo 184ter, comma 1, del TUA ai sensi del quale: "un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;

b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;

c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;

d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.".]

¹¹ [La definizione è la medesima dettata a livello euro-unitario dalla menzionata Direttiva 2008/98/CE (c.d. Direttiva quadro sui rifiuti).]

¹² [Anche tale definizione discende dalla Direttiva 75/439/CEE e dalla Direttiva Quadro sui rifiuti. La definizione di rigenerazione è anche presente nell'articolo 1 del D.lgs. n. 95/1992 (articolo 1).]

¹³ [L'allegato C della parte IV del TUA ("Operazioni di recupero") riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero, tra cui "R9 - Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli".]

¹⁴ [Cfr. A569B, doc. 10.]

¹⁵ [L'articolo 236, comma 1, TUA attualmente vigente prevede che gli oli minerali usati siano avviati obbligatoriamente alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base; coerentemente, il successivo comma 12 prevede che il CONOU debba cedere gli oli usati raccolti "in via prioritaria, alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base". In tal senso anche l'articolo 216-bis TUA, gli oli usati devono essere gestiti: "a) in via prioritaria, tramite rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti". Si tenga presente che la Direttiva 2008/98/CE (c.d. Direttiva quadro sui rifiuti) all'articolo. 21 (Oli Usati) comma 3 dispone: "Se gli oli usati, conformemente alla legislazione nazionale, devono essere rigenerati, gli Stati membri possono prescrivere che tali oli siano rigenerati se tecnicamente

poste combustione e co-incenerimento¹⁶. Secondo il TUA, nel rispetto di tale gerarchia, occorre dare prevalenza all'operazione che garantisca il migliore risultato complessivo¹⁷. In tale gerarchia, prevista specificamente per gli oli esausti (articolo 216-*bis* TUA, rubricato "Oli usati") non è espressamente indicato il recupero di materia "ad altri fini"¹⁸ che, tuttavia, rappresenta una soluzione gerarchicamente sovraordinata alla combustione e al co-incenerimento, in attuazione dell'articolo 179 TUA, disposizione peraltro richiamata dall'articolo 216-*bis* stesso.

III.2 L'autorizzazione degli impianti di rigenerazione

16. Sotto il profilo della ripartizione delle competenze istituzionali in tali materie, in generale, il MASE vigila sul rispetto degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore (articolo 178-*ter* TUA). In precedenza, allo stesso competeva anche la determinazione delle norme tecniche per il rilascio delle autorizzazioni per la raccolta e per l'eliminazione degli oli usati (articolo 4, D.lgs. n. 95/1992, abrogato dal TUA). Nell'esercizio di tale competenza è stato emanato il Decreto Ministeriale n. 392/1996¹⁹, che rappresenta, comunque, un riferimento²⁰, nonostante l'abrogazione della norma che ne costituiva la base giuridica di adozione²¹.

17. La competenza a rilasciare l'autorizzazione per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di recupero dei rifiuti spetta invece alla Regione competente (articolo 208 TUA) o agli enti da questa delegati. Nel caso di impianti di recupero di rifiuti pericolosi con capacità di oltre 10 Mg al giorno, che effettuano attività di "rigenerazione o altri reimpieghi degli oli", l'autorizzazione unica di cui all'articolo 208 TUA, è sostituita dall'AIA, sempre di competenza regionale²².

18. In definitiva, la competenza ad autorizzare l'esercizio di uno specifico impianto di recupero dei rifiuti è della Regione nel cui territorio l'impianto si colloca o dell'amministrazione da questa delegata²³, la quale si avvale della consulenza delle ARPA regionali per i profili tecnici (articolo 29-*quater*, comma 6, TUA). In nessun caso tale competenza è attribuita al CONOU.

III.3 Il CONOU: costituzione, obblighi e governance

19. Il CONOU è stato istituito originariamente ai sensi del D.P.R. n. 691/1982 con la denominazione di Consorzio obbligatorio degli oli usati (o "COOU"). Attualmente è disciplinato dal combinato disposto dell'articolo 11, D.lgs. n. 95/1992, in parte ancora in vigore, e dell'articolo 236 TUA.

20. Sono tenute ad aderire al consorzio obbligatorio le imprese che: (i) producono, importano o mettono in commercio oli di base vergini (anche al fine di assolvere ai propri obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore - EPR sulla base dell'acronimo inglese di *Extended Producer Responsibility*); (ii) producono oli di base mediante processo di rigenerazione; (iii) effettuano il recupero e la raccolta degli oli usati; (iv) effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti. Le imprese aderiscono al Consorzio "in forma paritetica".

21. Per l'adempimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore tramite sistemi consortili di *compliance*, i produttori, importatori o utilizzatori devono versare al consorzio o ai consorzi esistenti (in questo caso solo al CONOU) un contributo, definito dallo stesso consorzio e soggetto a periodiche revisioni, detto "contributo ambientale", che serve a remunerare i costi del consorzio e dell'attività che esso svolge per conto dei produttori per la gestione dei rifiuti. Nel caso del CONOU, il contributo viene determinato annualmente, con riferimento ai costi sopportati nell'anno (al netto dei ricavi) per l'assolvimento degli obblighi di EPR, ed è fissato per chilogrammo di olio lubrificante immesso al consumo nell'anno successivo (articolo 236, comma 7, TUA)²⁴.

fattibile e, laddove si applichino gli articoli 11 o 12 del regolamento (CE) n. 1013/2006, limitare le spedizioni transfrontaliere di oli usati dal loro territorio agli impianti di incenerimento o co-incenerimento al fine di dare priorità alla rigenerazione degli oli usati".]

¹⁶ [L'articolo 236, comma 12, TUA prevede che il CONOU debba cedere gli oli usati raccolti solo "[...] in caso ostino effettivi vincoli di carattere tecnico economico e organizzativo, alla combustione o co-incenerimento". In tal senso anche l'articolo 216-*bis* TUA, per cui gli oli usati devono essere gestiti: "[...] b) in via sussidiaria e, comunque, nel rispetto dell'ordine di priorità di cui all'articolo 179, comma 1, qualora la rigenerazione sia tecnicamente non fattibile ed economicamente impraticabile, tramite combustione, [...]". Lo stesso ordine di priorità è posto dall'articolo 3 del D.lgs. n. 95/1992 (formalmente ancora in vigore).]

¹⁷ [Tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica (articolo 179 TUA).]

¹⁸ [Allegato C parte IV del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. R9: Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli.]

¹⁹ ["Regolamento recante norme tecniche relative alla eliminazione degli olii usati".]

²⁰ [Ai sensi della circolare MATTM n. 22295 del 27/10/2014, punto 13: "le linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili emanata ai sensi del D.lgs. 372/99 o del D.lgs. 59/2005 non costituiscono più un riferimento normativo. Tali documenti, peraltro, potranno essere considerati quali utili riferimenti tecnici per le parti non compiutamente illustrate e approfondite dai BREF comunitari" (enfasi aggiunta).]

²¹ [Non osterebbe l'avvenuta abrogazione dell'articolo 4 D.lgs. n. 95/1992, in forza del quale il cit. D.M. è stato adottato (cfr. doc. 1.10, allegato alla prima segnalazione di ROBI).]

²² [Cfr. articolo. 208, comma 2; articolo 7, comma 4-*ter* e Allegato VIII alla Parte II del TUA.]

²³ [Come nel caso della Lombardia e del Piemonte ove tale competenza è delegata alle Province e alla città metropolitana di Torino.]

²⁴ [Nel caso degli oli lubrificanti il contributo ambientale deve coprire i costi della raccolta e della rigenerazione degli oli usati laddove essi non siano compensati o più che compensati dal ricavato della vendita degli oli rigenerati. Per tale ragione il contributo ambientale e gli stessi corrispettivi riconosciuti agli attori della filiera sono soggetti a fluttuazione sulla base delle quotazioni di mercato degli oli rigenerati, che a loro volta dipendono dalle quotazioni del petrolio greggio.].

22. Il Consorzio, ai sensi dell'articolo 236 TUA, è titolare di diversi obblighi, tra cui: (i) assicurare e incentivare la raccolta degli oli usati; (ii) cedere gli oli usati "in via prioritaria alla rigenerazione tesa alla produzione di oli base e, solo in caso ostino effettivi vincoli di carattere tecnico economico e organizzativo, alla combustione o co-incenerimento"; (iii) operare nel rispetto dei principi di concorrenza, libera circolazione di beni, economicità della gestione e tutela della salute e dell'ambiente. Tali funzioni possono essere svolte sia direttamente sia tramite mandatari, sotto la direzione e responsabilità del Consorzio.

23. Da ultimo, nel 2009²⁵, sono stati aggiunti ulteriori importanti obblighi per il Consorzio, tra cui l'articolo 236, comma 12 (lettera l.bis): "cedere gli oli usati rigenerabili raccolti alle imprese di rigenerazione che ne facciano richiesta in ragione del rapporto tra quantità raccolte e richieste, delle capacità produttive degli impianti previste dalle relative autorizzazioni e della pregressa produzione di basi lubrificanti rigenerate di qualità idonea per il consumo"; (lettera l.ter): "corrispondere alle imprese di rigenerazione **un corrispettivo** a fronte del trattamento determinato in funzione della situazione corrente del mercato delle basi lubrificanti rigenerate, dei costi di raffinazione e del prezzo ricavabile dall'avvio degli oli usati al riutilizzo tramite combustione; tale corrispettivo sarà erogato con riferimento alla quantità di base lubrificante ottenuta per tonnellata di olio usato, di qualità idonea per il consumo ed effettivamente ricavata dal processo di rigenerazione degli oli usati ceduti dal consorzio all'impresa stessa" (enfasi aggiunta)²⁶.

24. A livello di governance del Consorzio, il TUA prevede che nel Consiglio di Amministrazione il numero dei consiglieri che rappresenta i raccoglitori e i riciclatori dei rifiuti debba essere uguale a quello dei produttori. Le quote di partecipazione al Consorzio sono ripartite tra le categorie di imprese consorziate e nell'ambito di ciascuna di esse sono attribuite in proporzione alle quantità di lubrificanti prodotti, commercializzati, rigenerati o recuperati (articolo 236, comma 6)²⁷.

25. In base allo statuto di CONOU, sono organi consortili: l'Assemblea, il Consiglio di amministrazione (nel seguito anche, "CDA"), il Presidente e (in sua assenza o impedimento) il Vicepresidente, il Collegio sindacale (articolo 12).

26. In assemblea possono votare i consorziati in regola con l'adempimento dei propri obblighi consortili e ognuno ha un numero di voti pari alla propria quota di partecipazione (articolo 13). L'Assemblea elegge i quattordici componenti²⁸ del Consiglio di amministrazione (il Presidente e il Vicepresidente sono nominati separatamente tra le persone candidate dalle imprese consorziate²⁹, articolo 20), i tre esponenti del Collegio sindacale (oltre ai due di nomina ministeriale) (articolo 21). Di regola, l'Assemblea è validamente costituita quando i consorziati presenti rappresentano almeno la metà delle quote di partecipazione e vota validamente a maggioranza delle quote presenti (articolo 14).

27. L'Assemblea, oltre ai poteri di nomina sopra indicati, ha il potere, tra gli altri, di discutere e approvare il bilancio preventivo annuale e il bilancio consuntivo annuale; deliberare le modifiche dello statuto da sottoporre all'approvazione ministeriale; approvare i regolamenti consortili e le relative modifiche, secondo quanto disposto all'articolo 24.

28. Il Consiglio di Amministrazione (di seguito, "CDA") del Consorzio ha poteri decisori riguardo al contributo di cui all'articolo 236, comma 7, TUA, alla convocazione dell'Assemblea fissandone l'ordine del giorno, ad una serie di decisioni di gestione del consorzio di ordinaria e straordinaria amministrazione, fatta eccezione soltanto per quelle che, per disposizione di legge o dello statuto, siano riservate ad altri organi del Consorzio. Il CDA, se convocato regolarmente, delibera alla presenza della maggioranza dei membri e le decisioni sono assunte a maggioranza dei presenti (articolo 17). Infine, il Presidente ha una serie di poteri di rappresentanza del Consorzio all'esterno con autonomia decisionale (ad esempio, ha facoltà di promuovere azioni giudiziarie con rappresentanza legale del Consorzio in giudizio, articolo 20)³⁰.

IV. LA FILIERA INTERESSATA

29. Gli oli lubrificanti sono prodotti ottenuti dalla miscelazione di oli base (minerali o sintetici) e additivi, e vengono impiegati prevalentemente nel settore industriale e dell'autotrazione, in quanto consentono il corretto funzionamento degli impianti e dei motori (di autoveicoli, motoveicoli, macchinari etc.) riducendo l'attrito delle componenti meccaniche in movimento. Il "residuo", a conclusione della c.d. "vita tecnica", in termini di olio usato è diverso per ogni

²⁵ [Cfr. D.L. n. 135/2009, convertito con modificazioni in legge. n. 166/2009, articolo 13.]

²⁶ [Ai sensi dell'articolo 236, comma 15, TUA inoltre: "Decorsi novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto di approvazione dello statuto di cui al comma 2, chiunque detiene oli minerali esausti è obbligato al loro conferimento ai Consorzi di cui al comma 1, direttamente o mediante consegna a soggetti incaricati del consorzio o autorizzati, in base alla normativa vigente, a esercitare le attività di gestione di tali rifiuti. L'obbligo di conferimento non esclude la facoltà per il detentore di cedere gli oli minerali esausti ad imprese di altro Stato membro della Comunità europea" (enfasi aggiunta).]

²⁷ [In base allo statuto di CONOU, le quote di partecipazione sono ripartite in parti uguali tra le diverse categorie di imprese consorziate e quindi in misura del 25% per ogni categoria (articolo 7).]

²⁸ [Quattro sono nominati tra i membri designati dalle imprese che producono oli base vergini o che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti (categorie "a" e "d"), mentre due tra le imprese che effettuano la raccolta il recupero o la rigenerazione (categorie "b" e "c").]

²⁹ [Saranno eletti i candidati che avranno ottenuto il maggior numero di preferenze espresse per quote (articolo 20).]

³⁰ [Lo Statuto e il Regolamento di CONOU non prevedono esplicite disposizioni relative alle modalità di adozione delle decisioni di quantificazione ed erogazione del corrispettivo di rigenerazione.]

tipo di olio e di applicazione e, pertanto, la recuperabilità a fine vita di un lubrificante dipende dalle modalità di utilizzo dell'olio stesso³¹. Dato il loro potenziale altamente inquinante in caso di dispersione nell'ambiente, la normativa comunitaria e nazionale si è preoccupata sin dagli anni '70/'80 di garantire l'esistenza di sistemi collettivi per la gestione e il recupero degli oli lubrificanti esausti³².

30. A livello quantitativo, nel 2022, l'immesso al consumo di oli lubrificanti in Italia è stato pari a circa 384 mila tonnellate³³. Di queste, circa il 52% degli utilizzi è avvenuto nel settore industriale, il restante 48% in quello dell'autotrazione. Ancora, delle 384 mila tonnellate immesse al consumo, più della metà rappresentano oli lubrificanti fisiologicamente consumati durante l'uso, le restanti 181 mila sono i residui raccolti e gestiti all'interno del sistema consortile (il CONOU, come detto, a oggi rappresenta l'unico consorzio esistente in Italia per la gestione di tale categoria di rifiuti). Delle 181 mila tonnellate gestite dal Consorzio, circa il 98,3% è stato "avviato a rigenerazione", ovvero conferito dai raccoglitori alle due imprese a oggi riconosciute per lo svolgimento di tale attività³⁴.

31. Infine, quanto ai prodotti del processo di rigenerazione, a partire dalle circa 177,4 mila tonnellate processate, i due rigeneratori ufficiali hanno prodotto circa 118 mila tonnellate di basi lubrificanti (con una "resa" in termini di nuove basi, quindi, secondo la terminologia CONOU, pari a circa il 67%), mentre prodotti secondari del processo di rigenerazione risultano bitumi (26,8 kton) e gasolio (11,7 kton), la parte residua consistendo in acqua e residui di processo (21 kton).

32. Per quel che riguarda i soggetti attivi nella filiera, il CONOU conta a oggi 995 consorziati, divisi nelle quattro categorie già menzionate, espressamente previste dal TUA: 2 imprese di rigenerazione (che operano in tre impianti a oggi riconosciuti sul territorio nazionale), 9 produttori/importatori di oli base vergini e di oli lubrificanti che impiegano altresì olio base rigenerato, 64 imprese di raccolta concessionarie e 920 rivenditori/officine.

33. Tra tali soggetti, i raccoglitori sono considerati i "fornitori" a monte della filiera, in quanto prelevano l'olio usato presso i soggetti detentori (autofficine, imprese etc.). Il CONOU si avvale di tale rete di raccolta, distribuita su tutto il territorio nazionale e composta da imprese private, autorizzate a raccogliere gli oli usati, per poi stocarli nei loro impianti e successivamente, dopo una prima selezione, trasportarli nei depositi consortili, dove vengono analizzati per determinarne le caratteristiche qualitative e deciderne il corretto canale di recupero o smaltimento. La raccolta presso i detentori dell'olio usato è svolta a titolo gratuito. Il Consorzio riconosce ai concessionari dei compensi a fronte delle attività svolte quali, ad esempio, trasporto, servizi di selezione e micro-raccolta (inferiore a 1.000 kg).

34. Per la fase a valle della raccolta - la rigenerazione - sul territorio italiano sono poi attive come detto due sole imprese a oggi riconosciute, dotate di tre impianti complessivi: Itelyum Regeneration S.r.l. (ex Viscolube), che detiene due impianti uno in Provincia di Lodi e uno in Provincia di Frosinone, e Ra.M.Oil S.p.A., titolare di un impianto in Provincia di Napoli. In particolare, dopo la raccolta e le analisi svolte presso i depositi CONOU³⁵, l'olio usato viene consegnato agli impianti di rigenerazione per il trattamento, teso alla produzione prioritaria di nuove basi lubrificanti. Il Consorzio riconosce alle imprese di rigenerazione un corrispettivo, definito su base trimestrale e uguale per le due imprese, a fronte della quantità di basi lubrificanti ottenute dalla lavorazione di olio usato ceduto dal sistema CONOU (finalizzato a compensare i maggiori costi di produzione e, per tale via, incentivare l'utilizzo delle basi rigenerate rispetto alle basi vergini provenienti dal petrolio per la produzione di oli lubrificanti nuovi).

35. Il corrispettivo di rigenerazione³⁶ viene quantificato partendo dai costi di rigenerazione calcolati da esperti tecnici terzi incaricati dal CONOU e parametrati ai costi *standard* sostenuti da un operatore medio efficiente calcolati su un campione rappresentativo di vari impianti di raffinazione in Europa³⁷.

36. Come anticipato, il finanziamento dell'insieme di tali corrispettivi erogati e delle attività del Consorzio avviene tramite l'incasso annuale del c.d. "contributo CONOU" che, in assolvimento di obblighi EPR, pagano i consorziati che

³¹ *[Il miglioramento delle tecnologie produttive, che ha portato all'allungamento dei periodi di utilizzo e alla riduzione del consumo di lubrificanti, sia negli autoveicoli che per gli usi industriali, unitamente ad altri fattori (ad esempio la diffusione di veicoli elettrici, che fanno minore uso di oli lubrificanti rispetto ai veicoli endotermici tradizionali) ha fatto sì che la dimensione complessiva del mercato si sia fortemente contratta negli ultimi venti anni (circa -40% a partire dal 2000).]*

³² *[In particolare, già nel 1975, il Consiglio delle Comunità europee adottava la direttiva (CEE) 75/439, concernente l'eliminazione degli oli usati. Come già visto, in Italia il relativo Consorzio è stato previsto con la denominazione Consorzio Obbligatorio degli Oli Usati ("COOU") nel 1982.]*

³³ *[Le informazioni riportate in questa sezione sono prevalentemente tratte da dati ufficiali dello stesso CONOU di cui all'ultimo "Rapporto di Sostenibilità" relativo all'anno 2022 pubblicato a maggio 2023, cfr. https://www.conou.it/app/uploads/2023/05/RDS_2022.pdf.]*

³⁴ *[Le quote minoritarie non avviate a rigenerazione sono avviate a recupero di energia/altro recupero (1,6%) ovvero, in misura ancora più residuale, a termodistruzione (0,1%).]*

³⁵ *[Secondo le informazioni raccolte, i depositi CONOU si trovano in realtà presso i siti dei rigeneratori riconosciuti, di modo che la società di raccolta conferisca già in loco gli oli usati, che poi vengono avviati al trattamento presso strutture adiacenti una volta effettuate le dovute analisi.]*

³⁶ *[Le cui modalità di quantificazione sono disciplinate dal Regolamento Operativo del Consorzio (articolo 6).]*

³⁷ *[Il CONOU al riguardo ha affermato che (cfr. A569, doc. 72) "se si prendessero in considerazione i costi effettivamente sostenuti, sarebbe sovvenzionata l'eventuale inefficienza dei relativi processi individuali, penalizzando invece l'efficienza". In tal senso, anche la dichiarazione del Presidente di Itelyum nel verbale di accertamento ispettivo (cfr. A569, doc. 32.3) "Il CDA di CONOU decise orientativamente nel 2014 [omissis]. IR e Ramoil comunicano al CONOU i ricavi di bitume e gasolio su base [omissis] al fine di consentire la quantificazione del corrispettivo che poi il Presidente del Consorzio comunica ai rigeneratori".]*

immettono al consumo oli lubrificanti (ossia i "produttori" e importatori, così come previsto dall'articolo 236, commi 7-9, TUA). Tale contributo viene, poi, scaricato a valle nella catena di commercializzazione e, in ultima analisi, viene pagato dagli acquirenti dei prodotti finiti. Per quel che riguarda la sua quantificazione, il contributo CONOU appare anticiclico rispetto all'andamento del prezzo del greggio e quindi delle basi lubrificanti vergini, le cui previsioni vengono prese a riferimento dal Consorzio per gli adeguamenti trimestrali del contributo a garanzia del mantenimento dell'equilibrio economico del sistema³⁸.

V. I MERCATI RILEVANTI E LA POSIZIONE DOMINANTE DI CONOU

37. Il caso in esame riguarda le condotte di CONOU asseritamente volte a ostacolare l'operatività di ROBI e di Grassano nel mercato della rigenerazione degli oli usati, sia impedendo il riconoscimento consortile della loro attività come "rigenerazione" degli oli usati (pur se i rispettivi impianti hanno ottenuto regolare autorizzazione a operare dalle competenti autorità territoriali), sia precludendo (o paventando la preclusione del) l'erogazione del connesso corrispettivo di rigenerazione ai sensi dell'articolo 236 TUA.

V.I. I mercati rilevanti

38. Il caso riguarda la filiera della gestione degli oli lubrificanti usati che, come visto, residuano a valle dell'impiego degli oli lubrificanti stessi, tipicamente nell'industria o nell'autotrazione.

39. I mercati rilevanti sono: (i) quello dell'avvio a riciclo e recupero degli oli lubrificanti usati in ottemperanza agli obblighi EPR gravanti su produttori e importatori; (ii) quello dell'attività di rigenerazione degli oli usati al fine di produrre oli base rigenerati e (iii) quello della vendita degli oli base rigenerati alle filiere che li utilizzano come *input* delle loro rispettive attività produttive.

V.I.1 Il mercato della gestione degli oli lubrificanti usati in ottemperanza agli obblighi EPR

40. Un primo mercato rilevante, sotto il profilo merceologico, è quello dell'avvio a riciclo e recupero degli oli lubrificanti usati, funzionale all'ottemperanza agli obblighi di responsabilità estesa del produttore (di seguito, "EPR"). Il TUA prevede una disciplina autonoma nell'articolo 236, ai sensi del quale i produttori e importatori di oli lubrificanti devono ricorrere al CONOU per la gestione degli oli usati, e finanziarne l'attività. I produttori e importatori consorziati assolvono al loro obbligo finanziando, attraverso un contributo (detto ambientale), le attività di avvio al riciclo e al recupero effettuate per loro conto dal Consorzio. Il contributo ambientale viene corrisposto da ogni consorziato (produttore/importatore) in proporzione ai volumi di prodotto (olio lubrificante) periodicamente immesso al consumo.

41. Sotto il profilo geografico, tale mercato assume una dimensione nazionale. La sua estensione, infatti, è strettamente legata all'ambito di operatività delle disposizioni normative che definiscono le modalità di assolvimento degli obblighi EPR. In particolare, la disciplina nazionale ha strutturato un sistema di assolvimento dell'obbligo di gestione di tale categoria di rifiuti diverso rispetto agli altri Paesi europei, che implica anche l'applicazione di contributi ambientali fissati a livelli differenti. Ciò è sufficiente affinché nel mercato nazionale si creino condizioni concorrenziali distinte da quelle presenti in altre aree del mercato interno europeo. A questo risultato contribuiscono altresì le indicazioni fornite dal Ministero dell'Ambiente, con la c.d. circolare Clini del 2013³⁹, che, in sostanza, conferiscono priorità al trattamento degli oli lubrificanti usati presso impianti situati in territorio italiano per motivi legati al minor impatto ambientale complessivo. Il fatto, poi, che il mercato rilevante, una volta esclusa la dimensione europea, si estenda all'intero territorio nazionale emerge dal fatto che l'assoggettamento all'obbligo di gestione sia legato al criterio di immissione al consumo di oli lubrificanti nell'intero territorio italiano, indipendentemente dalla localizzazione geografica degli operatori.

42. In tale mercato, dal lato della domanda, sono presenti i produttori o importatori di oli lubrificanti assoggettati a tali obblighi, mentre, dal lato dell'offerta, è attivo, come visto, per disposizione di legge, esclusivamente il CONOU, che opera dunque in regime di monopolio legale, detenendo di conseguenza in termini *antitrust* una posizione dominante.

V.I.2 Il mercato della rigenerazione degli oli minerali usati

43. A valle del mercato della gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli oli usati a fini EPR, si colloca l'ulteriore mercato, rilevante per la valutazione del caso di specie, del trattamento di tali oli per il loro successivo riutilizzo.

³⁸ [In particolare, ad esempio nel 2021, rispetto al 2020, si è osservato un aumento del prezzo medio del greggio a 71 €/barile, contro i 37 €/barile dell'anno precedente e, conseguentemente, una diminuzione del contributo consortile, passato da 150 €/t in vigore nel 2020 a 110 €/t a partire da novembre 2021 per l'innalzamento del prezzo degli oli base sul mercato (in quanto, logicamente, assumono più valore intrinseco i materiali utilizzabili come basi ottenuti dagli oli usati a valle del processo di raccolta e rigenerazione). Nel 2022 il contributo è ulteriormente sceso al valore (minimo storico, secondo le informazioni reperibili nel Rapporto di Sostenibilità CONOU), di 70 €/t. Per verificare l'andamento del contributo ambientale CONOU dal 2002 ad oggi si veda la tabella reperibile sul sito internet <https://www.conou.it/comunicazione/oli-usati-conou-riduce-il-contributo/>.]

³⁹ [Circolare 26 marzo 2013, protocollo n. 0023876 che prevede indicazioni per le autorità italiane di spedizione chiamate a verificare le spedizioni transfrontaliere di oli usati.]

44. In tale mercato, da considerare di dimensione nazionale, per le medesime ragioni viste sopra⁴⁰, CONOU ha rappresentato sino a oggi l'unica domanda, in quanto le imprese di raccolta operano su mandato del CONOU, in forza di specifica contrattualistica.

45. Più operativamente nella filiera, dal lato della domanda, operano le imprese di raccolta concessionarie del CONOU, che negoziano il prezzo di cessione degli oli usati con i rigeneratori sulla base di contratti di durata triennale.

46. A livello geografico, gli elementi finora raccolti non suggeriscono l'esistenza di mercati del trattamento di dimensione sub-nazionale, in quanto la scarsità di impianti attivi a oggi accreditati dal Consorzio comporta che gli oli usati vengano conferiti su base nazionale a strutture anche lontane dal luogo di raccolta, in base alle condizioni di disponibilità dei soli tre impianti esistenti.

47. Dal lato dell'offerta, sono attivi i soggetti che gestiscono impianti di rigenerazione degli oli usati sul territorio nazionale, ovvero principalmente a oggi le sole due imprese di rigenerazione riconosciute dal CONOU, che come detto detengono tre impianti attivi in Italia (due di essi fanno capo a Itelyum - Lombardia e Lazio - e uno a RAMOIL - Campania-). La quota rispettivamente imputabile a Itelyum e RAMOIL nel mercato della rigenerazione di oli usati in Italia è pari a circa rispettivamente l'87% e il 13% con una posizione di assoluta preminenza di Itelyum.

48. In tale mercato opera anche ROBI (e vorrebbe entrare anche Grassano) con impianti che hanno ricevuto le autorizzazioni provinciali relative (di seguito, "AIA"). La condotta di CONOU ha, tuttavia, precluso a ROBI di essere riconosciuto come "rigeneratore" consorziato impedendogli quindi di fruire, per le quantità lavorate dal suo impianto, dei contributi di raccolta riconosciuti ai raccoglitori che conferiscono gli oli usati al Consorzio e di ottenere il corrispettivo per l'attività di riciclaggio svolta. Nel caso di Grassano la condotta del CONOU si è allo stato sostanziata nell'avversare la realizzazione dell'impianto contestando il rilascio dell'AIA dinanzi alla giurisdizione amministrativa competente. Gli ostacoli che la condotta di CONOU è in grado di ingenerare sono legati all'accesso all'input - olio esausto da trattare - e all'accesso ai corrispettivi per la raccolta e per la rigenerazione previsti dal TUA. Su tali aspetti, infatti, appaiono determinanti le decisioni dello stesso CONOU che l'ordinamento ha collocato in posizione di monopolio legale nella gestione delle modalità di svolgimento dei servizi di *compliance* per questa filiera. Il CONOU, infatti, grazie al monopolio di legge di cui gode, è risultato aver assunto decisioni discrezionali riguardo alle caratteristiche dell'attività di rigenerazione (a prescindere e in aggiunta all'esistenza di regolari autorizzazioni rilasciate dalle autorità territorialmente competenti) idonee a dare diritto alla connessa erogazione dei finanziamenti consortili.

V.I.3 Il mercato della vendita di oli base rigenerati a terze parti

49. Ulteriormente a valle del mercato della rigenerazione degli oli lubrificanti usati si colloca il mercato della vendita degli oli base rigenerati a imprese terze, che li usano come *input* nello svolgimento delle proprie attività produttive (ad esempio, la produzione di nuovi oli lubrificanti, nell'industria della gomma o del bitume, spesso come additivi, ecc.). Tale mercato potrebbe ulteriormente essere segmentato al fine di tenere conto della destinazione finale degli oli rigenerati, tuttavia, ai fini della valutazione della condotta di CONOU tale segmentazione non rileva se non in termini di maggiore circolarità dell'impiego delle basi rigenerate all'interno della filiera degli oli lubrificanti (rispetto agli impieghi alternativi in altre filiere) che potrebbe avere orientato le scelte del Consorzio.

50. Su tale mercato operano, dal lato della domanda, le imprese produttrici che impiegano le basi provenienti da oli rigenerati come *input* nei propri processi produttivi, e, dal lato dell'offerta, le imprese di trattamento degli oli usati, tra cui - anche in questo caso - principalmente le due imprese riconosciute tali dal CONOU e, in misura ridotta in ragione delle condotte di CONOU, anche ROBI; in via prospettica, in tale mercato dal lato dell'offerta vorrebbe fare ingresso e operare anche Grassano, con la realizzazione e messa in funzione dell'impianto per il quale ha già ottenuto l'AIA.

51. Anche l'ampiezza della definizione geografica di tale ultimo mercato rilevante può essere lasciata aperta posto che la stessa ha una dimensione comunque non inferiore al territorio nazionale.

V.II. Le condotte contestate a CONOU

52. Nel provvedimento di avvio sono state contestate al CONOU condotte di ostacolo all'operatività di nuovi operatori nel mercato della "rigenerazione" di oli lubrificanti, con finalità escludente e discriminatoria, come abusive della sua posizione dominante nel mercato dell'avvio a riciclo e recupero degli oli usati in adempimento agli obblighi EPR, in violazione dell'articolo 102, lettere b) e c), TFUE. Le condotte contestate in avvio riguardano: 1) l'ostacolo all'accesso da parte di ROBI (e in prospettiva di Grassano) agli oli raccolti dalle imprese consorziate, in ragione della qualificazione restrittiva dell'attività di "rigenerazione" adottata da CONOU nel contratto di concessione con i raccoglitori; 2) il conseguente mancato riconoscimento da parte del Consorzio, del corrispettivo di rigenerazione per l'attività svolta da ROBI (e in prospettiva da Grassano); 3) nel caso di ROBI anche la mancata corresponsione del contributo di raccolta sui volumi di oli esausti lavorati dal suo impianto.

53. Tali condotte produrrebbero come effetto quello di preservare la posizione dei due rigeneratori storici di oli usati già consorziati del CONOU (Itelyum e Ramoil), gli unici riconosciuti su tutto il territorio nazionale. Le condotte sono state indagate in ragione della loro idoneità a ostacolare l'ingresso e l'operatività nel mercato di nuovi operatori della rigenerazione degli oli usati (sia i due segnalanti, sia imprese che volessero realizzare ulteriori impianti di trattamento degli oli usati) nella misura in cui il CONOU è l'unico consorzio riconosciuto nell'ordinamento italiano ed è, quindi, il

⁴⁰ [Né le informazioni attualmente disponibili suggeriscono la necessità di considerare un mercato di dimensioni sovranazionali.]

soggetto preposto in via esclusiva a gestire la filiera degli oli usati sia percependo il contributo ambientale da produttori e importatori di oli lubrificanti (in attuazione degli obblighi di EPR), sia erogando alle imprese della filiera i corrispettivi che sostengono e rendono economicamente possibile le attività di raccolta e il riciclaggio degli oli stessi sotto forma di corrispettivi per la raccolta e la rigenerazione.

54. I segnalanti, quindi, non hanno alcuna alternativa diversa da quella di ottenere il riconoscimento da parte di CONOU della propria attività come "rigenerazione" al fine sia di ottenere i corrispettivi consortili, sia di acquisire liberamente gli oli usati raccolti da altri raccoglitori consorziati, cosa allo stato attuale fortemente ostacolata dalle previsioni del contratto di concessione vigente tra il CONOU e i raccoglitori. Questo, infatti, prevede un vincolo per i concessionari a cedere gli oli solo ai rigeneratori storici sulla base di una definizione di rigenerazione particolarmente restrittiva, a pena di risoluzione del contratto e di estromissione dall'unico consorzio EPR esistente in questa filiera.

55. Tale situazione è idonea a precludere a ROBI (e in prospettiva a Grassano) di poter operare a parità di condizioni con Itelyum e Ramoil che, non soltanto possono ottenere gli oli lubrificanti usati dai raccoglitori consorziati ma percepiscono i finanziamenti per la loro attività da parte del Consorzio che sono negati a ROBI (e sarebbero parimenti negati a Grassano, come affermato dallo stesso CONOU nel proprio ricorso avverso l'AIA rilasciata all'impianto). Tale situazione, è idonea a pregiudicare l'attività svolta da ROBI e, nel caso di Grassano, ne ostacola *tout court* l'ingresso nel mercato della rigenerazione degli oli usati.

56. La situazione di esclusività pone il CONOU quale interlocutore obbligato delle società segnalanti. Nonostante, cioè, l'avvenuto rilascio delle autorizzazioni rilevanti allo svolgimento dell'attività di rigenerazione (come in entrambi i casi di ROBI e Grassano), la condotta di CONOU appare idonea a limitare l'effettiva spendibilità di tali autorizzazioni, precludendo alle nuove imprese l'accesso al mercato della rigenerazione degli oli usati a parità di condizioni con gli operatori che già vi operano. Il ruolo pivotale di CONOU appare ulteriormente accentuato dalle posizioni assunte da alcuni soggetti istituzionali (ARPA Lombardia, il MASE e i giudici amministrativi) i quali hanno in più sedi affermato che spetta al solo CONOU decidere dell'erogazione dei corrispettivi⁴¹.

57. Il Consorzio è, del resto, intervenuto contestando in tutte le sedi possibili le valutazioni delle autorità competenti al rilascio delle AIA per nuovi impianti (sia esprimendo parere contrario durante lo svolgimento dei procedimenti amministrativi di rilascio cui è stato invitato a partecipare, sia azionando il contenzioso amministrativo nei confronti dei provvedimenti definitivi di rilascio dell'AIA eventualmente adottati) benché rappresenti, almeno teoricamente, un soggetto neutrale rispetto all'ingresso di nuovi operatori nel mercato della rigenerazione.

58. L'attività avversativa svolta dal Consorzio ha avuto come effetto quello di tutelare le posizioni dei due rigeneratori storici di oli usati in Italia⁴². Quanto agli interessi dei produttori di oli lubrificanti, questi appaiono condividere con i rigeneratori storici un obiettivo alla massimizzazione della produzione di basi rigenerate utili alla produzione di nuovi oli lubrificanti, per i risparmi dei costi di produzione di questi ultimi nelle formulazioni *blend*⁴³ e in un'ottica di economia circolare che consente di conservare il prodotto recuperato all'interno della filiera di provenienza.

VI. GLI IMPEGNI PRESENTATI

59. In risposta alle possibili criticità delineate dall'Autorità nel provvedimento di avvio del procedimento, l'8 gennaio 2024 CONOU ha presentato alcuni impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, più diffusamente descritti nel seguito.

60. Valutando tali impegni non manifestamente infondati, il 13 febbraio 2024 l'Autorità ne ha disposto la pubblicazione sul proprio sito *internet*, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni. Entro il termine fissato per la conclusione del *market test*, sono pervenute osservazioni da parte di 5 soggetti giuridici: ROBI, Grassano, MASE, ARPA Lombardia e ARPA Piemonte.

61. In risposta all'esito della consultazione pubblica, CONOU il 17 aprile 2024 ha presentato una versione definitiva dei propri impegni, allegati al presente provvedimento e di cui costituiscono parte integrante; in tale versione gli impegni originari sono stati integrati con alcune modifiche accessorie.

62. Nel prosieguo si illustra ciascuno degli impegni presentati per rimediare alle preoccupazioni concorrenziali sopra espresse. Gli impegni n. 1 e 2 non sono stati modificati successivamente al *market test*; si darà quindi conto della modifica all'impegno n. 3 nella sua versione definitiva. Verrà poi illustrata la valutazione dell'Autorità sull'idoneità di tali misure a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio del presente procedimento.

⁴¹ [La sentenza del TAR Lombardia (n. 233/2019 del 5 settembre 2023) che ha deciso, in primo grado, il contenzioso amministrativo sulla relazione di ARPA Lombardia che riguarda ROBI ha confermato che: "la decisione finale in merito alla possibilità o meno di riconoscere la quota economica dovuta ai sensi dell'art. 236 Codice Ambiente spetta comunque solo al Consorzio. Quest'ultimo resta l'unico soggetto chiamato ad esprimersi in merito alla corresponsione o meno del corrispettivo, nel caso di specie, richiesto da ROBI.".]

⁴² [In una situazione che vede un trend di progressiva contrazione del mercato degli oli lubrificanti in generale e, quindi, anche di oli lubrificanti rigenerati.]

⁴³ [Tale circostanza è stata confermata da Siral in ispezione che ha affermato di utilizzare basi rigenerate per il 90% e basi vergini per il 10% degli input necessari per la sua produzione di oli lubrificanti (cfr. doc. 38.3).]

VI.1 L'impegno a proporre una modifica dei contratti con i concessionari della raccolta di oli usati.

63. I contratti con i concessionari che effettuano la raccolta di oli usati contengono ad oggi obblighi che presuppongono il conferimento al CONOU di tutto l'olio usato raccolto. Ad esempio, è previsto l'obbligo per i concessionari di "sottoporre tutto l'olio usato al riscontro del servizio analisi messo a disposizione dal CONOU" (articolo 4.1.2) e di ottemperare alle istruzioni del CONOU "sui tempi e modi della consegna" degli oli usati all'impianto di selezione (articolo 4.1.3). Inoltre, a garanzia del rispetto degli obblighi posti a carico dei concessionari, in caso di inadempimento è prevista la possibilità per il CONOU di "risolvere il contratto ai sensi dell'articolo 1456 c.c., previa formale diffida e messa in mora (articolo 5.1)".

64. Al fine di non disincentivare l'eventuale conferimento degli oli usati raccolti dai concessionari a soggetti diversi dai rigeneratori per trattamenti consentiti dalla legge, ivi inclusa la possibilità che i raccoglitori li trattengano per sé, il CONOU si impegna a proporre a tutti i concessionari di emendare i contratti in essere al fine di chiarire che le obbligazioni legate al conferimento dell'olio, con le conseguenze di cui all'articolo 5.1 in caso di inadempimento, non riguardano tutto l'olio usato raccolto dal concessionario ma solo quello che quest'ultimo intende conferire al CONOU essendo, per converso, libero di non farlo nel rispetto delle prescrizioni di legge⁴⁴.

VI.2 L'impegno a pubblicare sul proprio sito web il proprio Regolamento Operativo ufficiale, in versione non confidenziale

65. Al fine di rafforzare la trasparenza del processo di riconoscimento dell'attività di rigenerazione e di erogazione del relativo corrispettivo ai sensi dell'articolo 236, comma 12, lettera *l-ter*, TUA, il CONOU si impegna, poi, a pubblicare sul proprio sito web il proprio Regolamento Operativo ufficiale, in versione non confidenziale (in quanto in esso sono contenuti alcuni dati aventi natura commerciale sensibile). In tal modo il Consorzio intende garantire la massima trasparenza in relazione a:

- (i) i requisiti di cui devono essere in possesso i rigeneratori ai fini del riconoscimento del corrispettivo (Regolamento Operativo, §. 3);
- (ii) i criteri di ripartizione dell'olio usato, nel caso in cui il CONOU intervenga come acquirente di ultima istanza (§. 4);
- (iii) le specifiche dell'olio base lubrificante rigenerato (§. 5);
- (iv) le modalità di determinazione del corrispettivo (§. 6); e
- (v) i controlli effettuati presso gli impianti di rigenerazione in relazione all'idoneità a svolgere l'attività di rigenerazione dell'olio usato e alla qualità degli oli base lubrificanti ottenuti dal processo di rigenerazione (§§. 5 e 7).

VI.3 L'impegno a prevedere nel Regolamento Operativo una procedura di monitoraggio per i nuovi impianti ai fini del riconoscimento del corrispettivo per la rigenerazione

66. Al fine di fornire un'ulteriore garanzia di *parità di trattamento* e di rafforzare la *trasparenza* anche in relazione alla procedura di verifica della capacità dei nuovi impianti di rigenerazione di produrre basi lubrificanti idonee alla produzione di oli lubrificanti e, di conseguenza, della possibilità di riconoscere il corrispettivo di rigenerazione, il CONOU si impegna a descrivere puntualmente tale procedura nel Regolamento Operativo⁴⁵.

67. In particolare, il CONOU delinea una procedura di monitoraggio che preveda:

- controlli sugli *oli usati in entrata* presso gli impianti, al fine di verificare che possano effettivamente essere trattate **tutte le tipologie di oli usati idonei alla rigenerazione**, come definiti ai sensi del D.M. n. 392/96, Allegato A, Tabella 3;
- controlli sugli *oli base lubrificanti in uscita* dagli impianti, al fine di verificare che siano rispettati i **parametri qualitativi minimi indicati nella Tabella D.2.2.1. di cui al D.M. 29.1.2007** e che, pertanto, le basi rigenerate non contengano contaminanti residui e siano idonee alla produzione di oli lubrificanti.

68. La procedura mira a garantire che i nuovi impianti ai quali sarà riconosciuto il corrispettivo di rigenerazione *siano in grado di trattare tutte le tipologie di oli usati* che gli saranno conferiti dai raccoglitori. Tutti i monitoraggi verranno svolti da soggetti terzi, esperti e professionalmente qualificati, incaricati dal CONOU. Il costo dei monitoraggi sarà sostenuto, in parti uguali, dal CONOU e dall'impresa sottoposta ai controlli. Tale procedura avrà una *durata di sei mesi* e sarà espletata in relazione a tutti i nuovi impianti di rigenerazione nei cui confronti il consorzio debba riconoscere *per la prima volta* il corrispettivo di rigenerazione.

⁴⁴ [In particolare, il CONOU si impegna a proporre di modificare gli articoli 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.6, come indicato di seguito:
– articolo 4.1.2. "sottoporre tutto l'Olio Usato in conferimento al CONOU, al riscontro del Servizio Analisi messo a disposizione dal CONOU";

– articolo 4.1.3. "per l'Olio Usato in conferimento al CONOU, ottemperare a tutte le istruzioni ricevute dal CONOU, anche tramite SIG, su tempi e modi di consegna dei carichi di Oli Usati a Specifica (01/02/03/06/08) all'impianto di selezione designato dallo stesso CONOU in conformità a quanto previsto dall'art. 6.4.2";

– articolo 4.1.6. "per l'Olio Usato in conferimento al CONOU, provvedere ad una prima selezione degli Oli Usati raccolti in base alla dichiarazione di uso pregresso resa dal cedente degli Oli Usati, con l'obiettivo di ridurre al minimo i declassamenti degli oli usati sottoposti al Servizio di Analisi di cui al successivo articolo 6 rispetto ai codici identificativi indicati all'arrivo (quali, in via esemplificativa e non esaustiva, da 01 a 08 ecc.)."

Tali modifiche verranno applicate nei rapporti con tutti i concessionari che accetteranno la relativa proposta.]

⁴⁵ [Attualmente, il Regolamento Operativo disciplina in maniera dettagliata soltanto i monitoraggi da effettuare presso gli impianti di rigenerazione per i quali il CONOU già riconosce il corrispettivo di rigenerazione (Regolamento Operativo, §§. 5 e 7). Per i nuovi impianti, invece, si prevede che il CONOU ne accerti "l'idoneità a svolgere l'attività di rigenerazione dell'olio usato" (§. 7).]

69. Una volta accertata la capacità del nuovo impianto di rigenerazione di produrre, a partire da qualsiasi tipologia di olio usato idoneo alla rigenerazione, basi lubrificanti rigenerate idonee alla produzione di oli lubrificanti, il CONOU erogherà il corrispettivo secondo le modalità illustrate nel Regolamento Operativo (§. 6). Successivamente, tutti gli impianti di rigenerazione nei cui confronti è riconosciuto il corrispettivo saranno soggetti ai *monitoraggi periodici e senza preavviso* previsti dal Regolamento Operativo (§§. 5 e 7).

70. Il CONOU si impegna ad attuare tutti gli impegni entro sei mesi dalla ricezione del provvedimento di conclusione del Procedimento ("Data di attuazione")⁴⁶ e per la durata di cinque anni dalla Data di attuazione. Si impegna, inoltre, a monitorare la puntuale attuazione degli impegni e a informare l'Autorità del relativo stato di attuazione attraverso un *report* che sarà trasmesso entro sei mesi dalla Data di attuazione. Il Consorzio si riserva il diritto di chiedere in qualsiasi momento la revisione degli impegni, ivi incluso nel caso di cambiamenti rilevanti al quadro normativo o regolamentare.

VII. LE OSSERVAZIONI PRESENTATE NELL'AMBITO DEL MARKET TEST

71. Nell'ambito del *market test* sono state presentate osservazioni da parte di 5 soggetti: i due segnalanti, il MASE e le ARPA: Piemonte e Lombardia coinvolte nei procedimenti autorizzativi degli impianti rispettivamente di Grassano e di ROBI⁴⁷. A questi ultimi tre soggetti istituzionali, gli Uffici avevano fatto espressa richiesta di esprimersi in relazione al contenuto degli impegni presentati da CONOU, proprio in ragione del loro risalente coinvolgimento nelle vicende che hanno dato origine all'avvio del procedimento e nel caso del Ministero, in particolare, in ragione della competenza specifica in materia di tutela dell'ambiente e di vigilanza sui consorzi di *compliance* all'EPR.

72. Le osservazioni dei segnalanti sono state di segno negativo rispetto all'adozione degli impegni e alla loro idoneità a risolvere i problemi all'origine dell'istruttoria, le due ARPA hanno espresso prevalentemente osservazioni di natura tecnica legate al loro ruolo e alle loro competenze mentre il MASE, a più riprese, ha sottolineato con convinzione il fatto che gli impegni di CONOU siano idonei, rispondano alle competenze del CONOU in questa materia e alla normativa vigente in tema di gestione degli oli lubrificanti usati prevista dal TUA.

73. La Direzione ha, inoltre, formulato una richiesta di chiarimenti *ad hoc* a CONOU e al MASE in ordine alla compatibilità dell'impegno n. 1 con l'articolo 236, comma 15, TUA. Del quesito e delle risposte fornite si darà conto *infra*.

VII.1 Le osservazioni dei segnalanti

74. I due segnalanti hanno evidenziato che gli impegni di CONOU danno per acquisita la competenza del Consorzio di individuare le specifiche dell'olio base lubrificante rigenerato e di definire i requisiti di cui devono essere in possesso i rigeneratori ai fini del riconoscimento del compenso per la rigenerazione.

75. Tali requisiti, obiettano i segnalanti, non sarebbero prerogativa di CONOU ma sarebbero previsti per legge e, allo stato⁴⁸, individuati tramite una valutazione amministrativa riservata a specifici enti pubblici: la Regione/Provincia delegata previo parere delle ARPA territorialmente competenti, nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione all'esercizio degli impianti. Gli enti pubblici competenti hanno, del resto, qualificato e autorizzato come "*attività di rigenerazione*" quella svolta da Grassano (e da ROBI⁴⁹) rilasciando le autorizzazioni ambientali rilevanti⁵⁰. Il CONOU nell'esercitare le proprie competenze dovrebbe limitarsi a prendere atto delle autorizzazioni rilasciate dalle istituzioni competenti anziché sostituire il proprio giudizio sulla tipologia di attività e/o di prodotto⁵¹.

⁴⁶ [Il CONOU si impegna inoltre a informare tempestivamente l'Autorità nel caso in cui insorgano difficoltà tecniche oggettive idonee a influire sulle possibilità di rispettare la suddetta Data di attuazione.]

⁴⁷ [Cfr. A569B, docc. 14, 18 e 41 (Grassano); A569B docc. 9 e 39 (ROBI); A569B, doc. 10 (MASE); A569B, doc. 11 (ARPA Piemonte) e A569B doc. 13 (ARPA Lombardia). Il 16 aprile 2024 Itelyum dopo aver fatto accesso alle osservazioni presentate nel market test ha inviato una breve memoria con la quale ha ritenuto che gli impegni di CONOU siano in linea con la normativa vigente e idonei a risolvere le preoccupazioni ipotizzate in fase di avvio (cfr. A569B, doc. 25).]

⁴⁸ [Al riguardo, osserva Grassano (doc. 41), l'articolo 184-ter TUA (rubricato cessazione della qualifica di rifiuto) prevede che un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa "criteri specifici" che possono essere individuati solo (i) a livello comunitario; (ii) in mancanza, tramite regolamento del MASE; (iii) in mancanza, nell'ambito delle autorizzazioni ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 TUA o dell'autorizzazione integrata ambientale ex articoli 29-bis e ss. del medesimo TUA che comprende e sostituisce le prime. La competenza a rilasciare le autorizzazioni integrate ambientali è riservata alle Regioni o alle Province/Città Metropolitane delegate e, - nell'ambito delle stesse, la fissazione dei Criteri EoW deve avvenire a opera degli Enti medesimi "nell'ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente".]

⁴⁹ [Al riguardo ARPA Lombardia (cfr. A569B, doc. 13) ha sottolineato: "ARPA Lombardia, nell'espressione del parere ai sensi dell'art. 184-ter comma 3 del D.lgs. 152/2006, verifica solo il rispetto delle condizioni previste dall'art. 184-comma 1 e i criteri dettagliati, per la definizione del EoW "caso per caso" per la parte di propria competenza, non entrando nel merito della definizione tra recupero e rigenerazione, essendo entrambe operazioni di recupero di materia ai sensi del D.lgs. 152/06" (enfasi aggiunta).]

⁵⁰ [Grassano ha rilevato (cfr. A569B, doc. 18) [omissis].]

⁵¹ [Grassano ha sottolineato nelle sue osservazioni al market test (cfr. A569B, doc. 18) che le caratteristiche specifiche dell'olio base lubrificante rigenerato, in presenza delle quali esso cessa di essere rifiuto ("End of Waste" o "EoW"), vengono determinate dalla Regione o dalla Provincia competenti al rilascio del titolo autorizzatorio "previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale territorialmente competente", come disposto dall'articolo 184-ter TUA.]

76. CONOU, quindi, nell'individuare negli impegni tali requisiti/parametri in modo maggiormente restrittivo rispetto a quanto stabilito dalla legge o dagli enti pubblici (incaricati dal legislatore) continuerebbe a frapporre ostacoli nei confronti di Grassano e ROBI e a tutelare i rigeneratori storici e confermerebbe l'attuale condotta escludente a danno di imprese la cui attività - pur debitamente autorizzata dagli enti pubblici competenti e conforme alla legge - non potrebbe giovare del contributo per la rigenerazione degli oli usati, vedendosi di fatto bloccata l'operatività nel mercato.

77. L'accoglimento degli impegni non farebbe altro che ratificare e rafforzare le condotte escludenti e abusive che già il Consorzio pone in essere, esercitando un ruolo regolatorio che non gli compete (peraltro con un pericoloso effetto di *signalling* sul mercato)⁵². Si tratterebbe, più precisamente di un utilizzo elusivo del *sub*-procedimento impegni finalizzato a legittimare e perpetrare le condotte contestate⁵³.

78. Nel caso dell'impegno 3 poi CONOU introdurrebbe anche una *manifesta* discriminazione tra gli operatori ad oggi attivi sul mercato (Itelyum e RAMOIL) e i nuovi entranti (ROBI e Grassano) nel prevedere una procedura di monitoraggio valida solo per i nuovi impianti e non per quelli esistenti.

79. Infine, i monitoraggi che il CONOU intende effettuare per una durata di sei mesi sarebbero già individuati nell'AIA di Grassano⁵⁴, e devono essere effettuati dall'ARPA Piemonte (e non da CONOU) durante il periodo iniziale di sei mesi di attività dell'impianto. Pertanto, l'implementazione della procedura prevista da CONOU oltre ad essere discriminatoria rappresenterebbe una duplicazione di controlli già previsti.

80. Il compito di CONOU [*omissis*], così come a Grassano risulta che già oggi avvenga sugli impianti di Itelyum e RAMOIL⁵⁵.

81. Né sarebbe chiaro in che misura la mera pubblicazione del Regolamento Operativo sul sito *web* di CONOU possa rimuovere le condotte contestate posto che il CONOU ha ribadito e non ha modificato in nulla la propria posizione in ordine alla sua presunta competenza a definire il contenuto dell'attività di rigenerazione degli oli lubrificanti usati e le caratteristiche dell'olio rigenerato.

82. ROBI sottolinea, con riguardo alla sua specifica posizione, che con il primo impegno proposto, CONOU eliminerebbe la facoltà di risoluzione unilaterale del contratto, ma ciò non farebbe venir meno il danno nei suoi confronti. Tale impegno, infatti, legittimerebbe la mancata corresponsione dei compensi per la raccolta alle aziende che conferiscono gli oli a ROBI, compensi invece pacificamente riconosciuti a chi li cede a Ramoil e Itelyum, con conseguente *vulnus* al mercato nonché disparità di trattamento. ROBI, infatti, continuerebbe: (i) a non ricevere i compensi per la raccolta degli oli destinati al suo impianto e (ii) a dover acquistare gli oli usati dai raccoglitori terzi a un prezzo più alto rispetto agli altri operatori del mercato di riferimento, poiché dovrebbe compensare i cessionari degli importi di raccolta a loro non riconosciuti dal CONOU. Senza contare che la società continuerebbe a non ricevere il corrispettivo per l'attività di trattamento sugli oli usati svolta presso il suo impianto.

83. Inoltre, sottolinea ROBI, il CONOU, consorzio obbligatorio e monopolista, costituito al fine di garantire l'EPR nella filiera degli oli usati, incentiverebbe o quanto meno consentirebbe la gestione degli oli usati al di fuori del sistema consortile e del sistema EPR. In tale situazione, tuttavia, non ci sarebbe ragione che possa giustificare l'esborso da parte dei consorziati del contributo dovuto (peraltro, *ex lege*) al Consorzio per sostenere i costi del sistema EPR gestito da CONOU, per i volumi di cui lo stesso non intende farsi carico.

84. Con il secondo impegno, a giudizio di ROBI, CONOU si limiterebbe a "*pubblicare sul proprio sito web il proprio Regolamento Operativo ufficiale, in versione non confidenziale*". In altri termini CONOU pubblicherebbe il Regolamento Operativo ufficiale comprensivo di tutte le indicazioni discriminanti, ostative e abusive che sono state all'origine del procedimento A569⁵⁶.

85. Con il terzo impegno, infine, il CONOU chiederebbe all'Autorità di asseverare che gli impianti di rigenerazione idonei al corrispettivo siano in grado di lavorare tutte le tipologie di oli usati (chiari e scuri) e che gli oli base rigenerati

⁵² [Grassano ha evidenziato anche la rilevanza sotto il profilo economico dei contributi erogati da CONOU che, a partire dal 2009, sarebbero stati pari, per l'attività di rigenerazione in Italia, in media, a circa € 25ml all'anno per un importo complessivo di circa € 350ml. Senza contare la rilevanza ambientale delle questioni in discussione in quanto la raccolta e rigenerazione degli oli usati, con impianti che adottano le più aggiornate tecnologie e che consentono lo svolgimento con caratteristiche di prossimità ai luoghi di raccolta degli oli esausti, contribuirebbero in maniera significativa agli obiettivi di economia circolare e sostenibilità proprie della strategia della Green Economy (di importanza centrale sia a livello nazionale che europeo).]

⁵³ [Cfr. osservazioni di ROBI, A569B, doc. 9.]

⁵⁴ [Nel Quadro Prescrittivo dell'AIA n. DDVA3-706-2022 di Grassano si legge (A569B, doc. 18): "[n]ei 6 mesi successivi alla messa a regime dell'impianto la Ditta dovrà, per la rigenerazione di oli esausti [R9], trasmettere gli esiti delle verifiche ANALITICHE EFFETTUATE PER VERIFICARE che i prodotti ottenuti abbiano le caratteristiche di idoneità in ingresso e in uscita secondo le tabelle DM392/96 e Decreto 29 gennaio 2007 - Tabella D.2.2.1 della sezione 5 - Gestione dei rifiuti (rigenerazione degli oli usati) a Provincia di Alessandria, ad ARPA. La Provincia potrà su contro campioni effettuare analisi in contraddittorio con laboratorio terzo a campione. I costi per dette analisi saranno corrisposti al Laboratorio individuato dalla Provincia dalla ditta Grassano. Le verifiche trasmesse dovranno riguardare almeno un quantitativo di oli pari a 2.500 t.".]

⁵⁵ [Cfr. A569B, doc. 18.]

⁵⁶ ["In particolare, il CONOU si impegna a garantire, la massima trasparenza in relazione a: (i) requisiti di cui devono essere in possesso i rigeneratori ai fini del riconoscimento del corrispettivo; (ii) i criteri di ripartizione dell'olio usato nel caso in cui il CONOU intervenga come acquirente di ultima istanza; (iii) le specifiche dell'olio base lubrificante rigenerato; (iv) le modalità di determinazione del corrispettivo; (v) i controlli effettuati presso gli impianti di rigenerazione in relazione all'idoneità a svolgere l'attività di rigenerazione dell'olio usato e alla qualità degli oli base lubrificanti ottenuti dal processo di rigenerazione" (cfr. A569B, doc. 9).]

in uscita dagli impianti rispettino i parametri qualitativi minimi indicati nella Tabella D.2.2.1 di cui al D.M. 20 gennaio 2007. Tali requisiti sono esattamente gli stessi sulla cui base il CONOU ha rifiutato sinora di riconoscere ROBI come rigeneratore e quindi di ammetterlo al percepimento del relativo corrispettivo, in spregio all'AIA che lo autorizza allo svolgimento dell'attività di recupero, rilasciata con il parere favorevole di ARPA Lombardia.

VII.2 Le osservazioni del MASE e il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale ("ISPRA")

86. La Direzione aveva richiesto al MASE di esprimersi, in particolare, in ordine alla "valutazione relativa alla congruità della decisione del CONOU di limitare il concetto di rigenerazione degli oli usati (idonea all'erogazione del corrispettivo ex articolo 236, comma 12, l-ter), del D.lgs. n. 152 del 2006), alle sole attività che consentano la totale eliminazione dei contaminanti al fine di produrre basi oleose rigenerate utili alla produzione di nuovi oli lubrificanti". Sul punto il Ministero ha ricordato che la definizione di rigenerazione degli oli usati, dettata dall'articolo 183, comma 1, lettera v), TUA "specifica che le operazioni di riciclaggio per la produzione di oli di base mediante raffinazione degli oli usati deve portare alla **separazione dei contaminanti**, dei prodotti di ossidazione e degli additivi contenuti in tali oli". Riguardo alla possibilità, sotto il profilo "tecnologico" di ottenere una totale eliminazione dei contaminanti attraverso il processo di rigenerazione il MASE ha chiesto un parere tecnico dell'ISPRA. Una volta ottenuto il parere di ISPRA, il MASE lo ha inoltrato all'Autorità, commentando che "il CONOU oltre a stabilire le modalità di determinazione del corrispettivo da destinare alle imprese di rigenerazione deve assicurare, in linea con quanto indicato dall'ISPRA nel parere allegato, il monitoraggio relativo alla qualità degli oli base in uscita dagli impianti attraverso «una verifica analitica delle concentrazioni dei contaminanti presenti negli oli rigenerati, da effettuare a valle del trattamento di rigenerazione» [...]"⁵⁷ (enfasi aggiunta).

87. Il MASE, inoltre, ha sottolineato che "la definizione di requisiti relativi ai rigeneratori, ai criteri di ripartizione, alle specifiche dell'olio base lubrificante rigenerato, alle modalità di determinazione del corrispettivo e ai controlli presso gli impianti di rigenerazione, sia necessaria per assicurare il corretto svolgimento delle attività di recupero, anche in presenza delle necessarie autorizzazioni integrate ambientali che riguardano principalmente gli impatti dei processi produttivi e non le caratteristiche dei prodotti generati dalle attività di rigenerazione" (enfasi aggiunta). A detta del MASE "tale necessità sarebbe confermata dall'Impegno 3, in base al quale il CONOU controlla e monitora la qualità degli oli usati in entrata (verifica di idoneità alla rigenerazione) e la qualità degli oli base lubrificanti in uscita (rispetto dei parametri qualitativi minimi). Anche in questo caso, la verifica non riguarda gli impatti ambientali e sanitari degli impianti produttivi per la rigenerazione, che devono rispettare i requisiti stabiliti nei provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale, ma **le caratteristiche degli oli usati in entrata e degli oli base rigenerati in uscita**" (enfasi aggiunta).

88. Il Ministero, in sostanza, riconduce l'efficacia delle AIA di Grassano e ROBI alla valutazione di impatto ambientale dei processi produttivi degli impianti escludendo che tali autorizzazioni disciplinino le caratteristiche, da un lato, dei rifiuti in entrata (oli esausti) e, dall'altro, dei prodotti rigenerati/recuperati in uscita (oli base rigenerati).

89. Infine il Ministero, nella sua risposta, ha richiamato alcune previsioni del TUA che, con riguardo all'attività di rigenerazione, nell'interpretazione fornita, la collegano alla produzione di basi lubrificanti idonee alla produzione di olio lubrificante. A tal fine il Ministero ha richiamato l'articolo 236, comma 12, lettera l-ter, TUA che, nel disciplinare l'erogazione del corrispettivo di rigenerazione, specifica che esso è erogato dal CONOU "[...] con riferimento alla quantità di base lubrificante ottenuta per tonnellata di olio usato, di qualità idonea per il consumo ed effettivamente ricavata dal processo di rigenerazione degli oli usati" e ancora l'articolo 216-bis, comma 3, TUA che precisa che gli oli lubrificanti usati "devono essere usati «in via prioritaria, tramite rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti» e, comunque, nel rispetto dell'ordine di priorità di cui all'articolo 179, commi 1 e 2 dello stesso decreto legislativo, per incoraggiare la scelta della migliore opzione ambientale, tenendo conto altresì «degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica»".

90. Il Ministero conclude quindi che gli impegni di CONOU "appaiono idonei in base alla normativa vigente".

⁵⁷ [Al riguardo ISPRA aveva affermato che la concentrazione dei contaminanti negli oli base rigenerati deve essere verificata puntualmente sui prodotti in uscita dagli impianti ma aveva anche evidenziato che la legge non prescrive la totale eliminazione degli stessi ma la verifica della presenza entro valori limite ("L'analisi delle tecnologie di trattamento riportate dal BREF WT, in grado di rimuovere un certo numero di contaminanti (IPA, cloro, zolfo ecc.), evidenzia che non è possibile determinare a priori le tecnologie che siano in grado di "eliminare totalmente" i contaminanti contenuti negli oli usati, in quanto, soltanto una verifica analitica delle concentrazioni dei contaminanti presenti negli oli rigenerati, da effettuare a valle del trattamento di rigenerazione, può consentire di valutare la conformità dell'olio di base alle disposizioni normative che, in ogni caso, non si basano sul concetto della totale eliminazione dei contaminanti presenti negli oli di base rigenerati ma sul rispetto di valori limite" - enfasi aggiunta, cfr. A569B, doc. 26.1 parere ISPRA). Quanto affermato da ISPRA contrasta, per la verità, con le affermazioni di CONOU nella memoria depositata il 18 dicembre 2023 (A569, doc. 72) in cui il consorzio ha sostenuto che la traduzione "separazione" del testo in italiano corrisponde alla versione inglese "by removing the contaminants" in cui sarebbe ancora più evidente l'intenzione del legislatore che il processo consenta di eliminare totalmente i contaminanti.]

VII.3 Le osservazioni di ARPA Piemonte e ARPA Lombardia

91. ARPA Piemonte ha, in primo luogo, ribadito e sottolineato la natura di organo tecnico dell'Agenzia al fine di inquadrare le osservazioni sul procedimento nell'alveo delle proprie competenze specifiche⁵⁸.

92. Riguardo agli impegni presentati da CONOU, ARPA Piemonte ha fatto presente che quando è chiamata a esprimere il proprio parere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 184-ter, comma 3, TUA "è tenuta a verificare unicamente il rispetto delle condizioni di legge previste dal medesimo articolo, nonché l'effettivo rispetto dei Regolamenti REACH, POPs, CLP, avuto anche riguardo alle Linee Guida EoW [End of Waste] e tenuta presente la concreta destinazione finale del rifiuto a seguito dell'operazione di recupero. Laddove, pertanto, il Regolamento Operativo del CONOU dovesse prevedere requisiti diversi e/o ulteriori rispetto a quelli imposti dalla normativa ambientale, questi non sarebbero comunque opponibili per la parte di competenza della scrivente Agenzia." (enfasi aggiunta).

93. ARPA Lombardia, dal canto suo, ha fatto presente⁵⁹ che l'articolo 216-bis TUA (rubricato "Oli usati"), che individua la disciplina sostanziale di gestione degli oli usati, prevede al comma 7⁶⁰ l'adozione congiunta da parte del MASE e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, di uno o più decreti ministeriali, che non sono ancora stati adottati, per definire "le norme tecniche per la gestione di oli usati"⁶¹.

94. Riguardo all'impegno n. 1 ARPA constata che il CONOU ammette una destinazione diversa degli oli raccolti⁶² e conclude che il CONOU debba "definire le caratteristiche e le modalità di monitoraggio che ritiene opportune, rispetto ai criteri tecnici che stabilisce nel proprio Regolamento Operativo" per quanto riguarda la quota parte di rifiuti che vengono conferiti al consorzio.

95. Rispetto all'impegno n. 2 ARPA Lombardia afferma⁶³ che CONOU cita il Regolamento Operativo quale riferimento ufficiale per il riconoscimento del relativo corrispettivo ai sensi dell'articolo 236, comma 12, lettera l-ter, TUA. Dal tenore degli impegni: "Risulta chiaro che il tipo di recupero considerato per gli oli esausti è solo quello per essere utilizzato come base lubrificante, non è ammesso un recupero diverso, ai fini dei corrispettivi economici. Non avendo a disposizione il Regolamento Operativo non sono esplicitati anche i processi e le specifiche tecniche del processo di recupero. Si ritiene che sia solo nella facoltà del Ministero decidere a chi debba essere versato un corrispettivo economico" (enfasi aggiunta). In un diverso passaggio della medesima risposta, l'Agenzia afferma, tuttavia, che: "Le decisioni dal punto di vista economico spettano solo al Ministero e al CONOU. Se definiscono un unico processo come rigenerazione e si intende che la rigenerazione è solo il processo che permette di ottenere una base lubrificante con le caratteristiche specifiche per ottenere l'olio lubrificante, è una responsabilità, che spetta solo agli Enti che decidono dal punto di vista degli incentivi economici." (enfasi aggiunta)⁶⁴.

VII.4 Le richieste di informazioni al CONOU e al MASE in ordine all'interpretazione dell'articolo 236, comma 15, TUA e le relative risposte

96. Per avere elementi utili alla valutazione degli impegni proposti da CONOU e, in particolare, l'impegno n.1, la Direzione ha chiesto al CONOU e al MASE di precisare se la possibilità di conferimento di oli lubrificanti usati a soggetti

⁵⁸ [Cfr. A569B, doc. 11. L'Agenzia ha, inoltre, voluto altresì rimarcare che il CONOU ha un contenzioso pendente nei confronti di ARPA Piemonte (R.G.1152/2022) pendente dinanzi al TAR Piemonte, che coinvolge altresì la Provincia di Alessandria e la società Grassano, per il quale è stata fissata udienza per il prossimo 6 giugno 2024. In tale contenzioso il consorzio ha chiesto l'annullamento dell'AIA, che la Provincia di Alessandria (anche con il contributo procedimentale di ARPA) ha rilasciato a Grassano.]

⁵⁹ [Cfr. A569B doc. 13.]

⁶⁰ ["Con uno o più regolamenti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [oggi MASE] da adottarsi, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico [oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy], entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le norme tecniche per la gestione di oli usati in conformità a quanto disposto dal presente articolo. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al primo periodo, le autorità competenti possono autorizzare, nel rispetto della normativa comunitaria, le operazioni di rigenerazione degli oli usati anche in deroga all'allegato A, tabella 3, del decreto ministeriale 16 maggio 1996, n. 392, fermi restando i limiti stabiliti dalla predetta tabella in relazione al parametro PCB/PCT.".]

⁶¹ [Alla luce di tale vuoto normativo ARPA Lombardia ritiene che "l'attuale protocollo analitico di CONOU non risponde compiutamente agli attuali criteri di classificazione del rifiuto, perché non si ha l'evidenza oggettiva di avere valutato tutti i parametri pertinenti: l'utilizzo dei soli parametri delle tabelle dell'allegato A del DM 392/1996 non prevede parametri ad es. come Benzene, IPA che sono rilevanti ai fini della pericolosità del rifiuto. Si osserva inoltre, che si cita il D.M. 29.1.2007, ormai da considerare superato, non vengono citati come riferimenti il BREF WASTE TREATMENT 2018 la Decisione di esecuzione (UE) 2018/1147. La citata tabella D.2.2.1, non è sufficiente per dimostrare le caratteristiche dei prodotti finali.". Gli oli devono, infatti, secondo quanto riferito da ARPA Lombardia, anche essere identificati sulla base della specifica composizione chimica.]

⁶² ["Risulta ammesso un destino diverso rispetto a quello previsto dal CONOU per gli oli usati, quindi implicitamente anche tipologie diverse di recupero.".]

⁶³ [Cfr. A569B, doc. 13.]

⁶⁴ [ARPA Lombardia, infine, sottolinea che non è suo compito prendere posizione sulla differenza tra recupero e rigenerazione degli oli usati che rappresentano ai sensi del TUA, in entrambi i casi, forme di recupero di materia ("nell'espressione del parere ai sensi dell'art. 184-ter comma 3 del D.lgs. 152/06, verifica solo il rispetto delle condizioni previste dall'art. 184-comma 1 e i criteri dettagliati, per la definizione del EoW "caso per caso" per la parte di propria competenza, non entrando nel merito della definizione tra recupero e rigenerazione, essendo entrambe operazioni di recupero di materia ai sensi del D.lgs. 152/06" (enfasi aggiunta). ARPA Lombardia sottolinea al riguardo altresì che "L'Agenzia infine pone attenzione alla verifica che il produttore abbia identificato l'uso specifico finale dell'EoW con le caratteristiche idonee all'utilizzo nel rispetto dei regolamenti REACH, CLP e POPs" (enfasi aggiunta; cfr. A569B, doc. 13).]

terzi, al di fuori della gestione consortile, sia compatibile con l'articolo 236, comma 15, TUA ai sensi del quale: "[...] chiunque detiene oli minerali esausti è obbligato al loro conferimento ai Consorzi di cui al comma 1, direttamente o mediante consegna a soggetti incaricati del consorzio o autorizzati, in base alla normativa vigente, a esercitare le attività di gestione di tali rifiuti. L'obbligo di conferimento non esclude la facoltà per il detentore di cedere gli oli minerali esausti ad imprese di altro Stato membro della Comunità europea."

97. Il CONOU, infatti, con l'impegno n. 1 ha proposto di modificare i contratti con i raccoglitori prevedendo espressamente la facoltà per questi di conferire gli oli usati a soggetti terzi, al di fuori della gestione consortile, nel rispetto delle prescrizioni di legge.

98. Al quesito formulato dalla Direzione, sia CONOU sia il MASE hanno risposto confermando la compatibilità con il TUA del conferimento *extra consortile* degli oli usati benché con argomenti differenti. Il CONOU ha sostenuto che sia "espressamente riconosciuta la possibilità che gli oli minerali usati vengano conferiti - in alternativa al CONOU o a soggetti incaricati del CONOU come i concessionari - anche a soggetti diversi, purché siano «autorizzati in base alla normativa vigente, a esercitare le attività di gestione di tali rifiuti»".⁶⁵

99. In pratica, secondo CONOU il fenomeno del conferimento di oli usati a soggetti autorizzati diversi dal Consorzio (o da soggetti da questo incaricati) sarebbe, nella prassi, circoscritto a volumi modesti rispetto al totale raccolto, perché le imprese hanno incentivi economici a conferire al CONOU gli oli usati. In particolare, tramite gli incentivi al conferimento, da un lato, e il corrispettivo alla rigenerazione, dall'altro, le imprese considerano conveniente convogliare l'olio verso il CONOU che così può garantire sia il rispetto dei requisiti per l'invio dell'olio usato alla rigenerazione (ai sensi del D.M. n. 392/1996) e, quindi, il rispetto delle priorità di recupero stabilite dalla legge, sia la qualità degli stessi oli rigenerati⁶⁶.

100. Il MASE, invece, ha risposto che "nel rispetto dei principi euro unitari in materia, in particolare dell'articolo 191 TFUE e degli obblighi declinati all'articolo 236 TUA, l'impegno n.1 proposto dal CONOU di emendare i contratti dei concessionari, per "non disincentivare l'eventuale conferimento degli oli usati raccolti a soggetti diversi dai rigeneratori per i trattamenti consentiti", va proprio nella direzione di meglio esplicitare gli obblighi a cui sono sottoposti i concessionari CONOU, limitatamente ai quantitativi di oli esausti conferiti al medesimo Consorzio."

101. Pertanto, secondo il MASE, l'impegno n.1 del CONOU non preclude la possibilità che gli oli usati raccolti "possano essere conferiti a imprese terze al di fuori della gestione consortile", ma al contrario chiarisce che solo la parte di oli usati conferita al CONOU è soggetta "[...] al riscontro del Servizio Analisi messo a disposizione dal CONOU [...]". In conclusione, a detta del Ministero "il citato impegno appare compatibile con quanto previsto dall'articolo 236, comma 15 del decreto legislativo n.152 del 2006, che non implica un automatico obbligo di conferimento degli oli usati raccolti al solo CONOU."

VIII. LE INTEGRAZIONI AGLI IMPEGNI PROPOSTE DA CONOU DOPO IL MARKET TEST

102. Nei trenta giorni successivi alla chiusura del *market test* il CONOU: "al fine dissipare ogni eventuale dubbio in merito al fatto che il CONOU richieda - e di fatto verifichi - il rispetto dei medesimi parametri qualitativi da parte di tutti gli impianti di rigenerazione, indipendentemente dal fatto che si tratti di impianti a oggi esistenti o di nuovi entranti" ha proposto una modifica al "l'Impegno 3 al fine di rendere obbligatorio l'esercizio dei monitoraggi a sorpresa già previsti dal Regolamento Operativo nei confronti di tutti gli impianti di rigenerazione esistenti o che supereranno la fase di monitoraggio iniziale prevista dal medesimo Impegno 3".

103. A tal fine il CONOU ha proposto⁶⁷ di:

⁶⁵ ["Ad esempio, secondo il CONOU è ben possibile che i raccoglitori, conferiscano gli oli usati:

a) ai termovalorizzatori, come ad esempio i cementifici qualora siano autorizzati per legge a impiegare gli oli usati quale combustibile per la produzione di energia, i quali acquistano oli usati (non rigenerabili) direttamente dai raccoglitori;

b) agli impianti di termodistruzione, i quali richiedono un corrispettivo per la distruzione degli oli usati idonei sia alla rigenerazione che alla combustione per la produzione di energia;

c) agli altri impianti di riciclo, se esistenti e autorizzati, come quello della stessa ROBI S.r.l.". Negli esempi forniti da CONOU lettere a) e b), a onor del vero, si tratta di attività che vengono svolte per conto del CONOU su oli che sono conferiti al Consorzio ma non sono idonei alla rigenerazione; nel caso della lettera c) invece si tratta di una decisione del raccoglitore che non è condivisa con il Consorzio, né avviene per suo conto e non implica conferimento al CONOU degli oli raccolti.]

⁶⁶ [Il sistema di incentivi, amministrato dal CONOU e finanziato esclusivamente con risorse della filiera, caratterizzerebbe e distinguerebbe, a detta di CONOU, il sistema italiano nel panorama europeo. Infatti, sebbene la priorità alla rigenerazione sia espressamente sancita anche negli altri Stati membri dell'UE, in media nell'UE (inclusa l'Italia) viene avviato a rigenerazione soltanto il 61% dell'olio raccolto. Per contro, grazie al sistema degli incentivi, in Italia è possibile avviare a rigenerazione il 92% (98% per quanto conferito a CONOU) degli oli raccolti sul territorio nazionale. Il CONOU, infine, conclude che un'ipotetica lettura della norma diversa da quella descritta, in contrasto con la sua lettera e prassi applicativa, che imponesse un obbligo di conferimento al CONOU di tutti gli oli minerali esausti raccolti sul territorio nazionale: "da un lato, renderebbe di per sé illecita l'eventuale cessione di oli usati rigenerabili a soggetti che, come ROBI S.r.l., effettuano operazioni di recupero sub-ottimali, trattandosi di oli rigenerabili sottratti alla rigenerazione in violazione dell'ordine di priorità, a prescindere dalla presenza di un'AIA che ne autorizzi il trattamento; dall'altro, farebbe venire meno le ipotesi formulate da codesta Autorità a carico del CONOU in sede di avvio del procedimento, dal momento che il CONOU non potrebbe frapporre alcun ostacolo all'accesso agli oli usati, essendo lo stesso obbligato ex lege a ricevere tutto l'olio raccolto e a destinare quello rigenerabile a impianti che consentono la produzione di basi lubrificanti.".]

⁶⁷ [Cfr. A569B, doc. 35.1.]

- modificare i §§. 5, 7.2. e 7.3.⁶⁸ del proprio Regolamento Operativo al fine di prevedere che il meccanismo di controlli ivi disciplinato sia effettuato in maniera obbligatoria, su base almeno annuale e nei confronti di tutti i rigeneratori ai quali il CONOU riconosce il corrispettivo di rigenerazione ai sensi dell'articolo 236, comma 12, lett. I-ter, TUA;
- modificare il §. 7.3. del proprio Regolamento Operativo, al fine di garantire l'applicazione dei parametri qualitativi minimi più aggiornati che il legislatore e/o il MASE⁶⁹ dovesse in futuro introdurre in sostituzione o in aggiunta a quelli attualmente previsti dalla Tabella, obbligandosi a recepire immediatamente siffatti eventuali aggiornamenti normativi".

IX. VALUTAZIONI

104. Alla luce del contesto normativo in materia di gestione degli oli lubrificanti usati e delle posizioni espresse dai soggetti istituzionali interpellati, alcune delle contestazioni sollevate in avvio di istruttoria con riferimento alle relative condotte di CONOU appaiono trovare giustificazione nella disciplina vigente come a più riprese confermato dalle osservazioni presentate, in particolare, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

105. L'articolo 216-bis TUA (rubricato "Oli usati") dispone che gli oli usati debbano essere gestiti: "a) in via prioritaria, tramite rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti.". Tale disposizione trova corrispondenza nell'articolo 236, comma 12, TUA che collega la cessione degli oli rigenerabili raccolti: "alle imprese di rigenerazione che ne facciano richiesta in ragione [...] della pregressa produzione di basi lubrificanti rigenerate di qualità idonea per il consumo."; l'erogazione del corrispettivo al trattamento di rigenerazione, la sua quantificazione in funzione dei volumi di basi lubrificanti prodotte ("con riferimento alla quantità di base lubrificante ottenuta per tonnellata di olio usato, di qualità idonea per il consumo ed effettivamente ricavata dal processo di rigenerazione degli oli usati.") e la commisurazione dell'entità del corrispettivo all'andamento del mercato delle basi lubrificanti rigenerate oltre ai costi di raffinazione ("corrispondere alle imprese di rigenerazione un corrispettivo a fronte del trattamento determinato in funzione della situazione corrente del mercato delle basi lubrificanti rigenerate, dei costi di raffinazione e del prezzo ricavabile dall'avvio degli oli usati al riutilizzo tramite combustione.").

106. Tali disposizioni sono state interpretate dal CONOU, con l'approvazione del MASE, nel senso di: (i) riservare al Consorzio la gestione degli oli usati finalizzata *esclusivamente* alla produzione di basi rigenerate idonee come *input* per ottenere nuovi oli lubrificanti rispetto a ogni altra forma di recupero degli stessi oli esausti ("altri impieghi"); (ii) attribuirgli la competenza a definire le caratteristiche delle basi rigenerate idonee a percepire il corrispettivo di rigenerazione (articolo 236, comma 12, TUA) nonché (iii) la competenza a effettuare i monitoraggi delle basi rigenerate in uscita dagli impianti, per la verifica del rispetto delle stesse caratteristiche con la medesima finalità (erogazione del corrispettivo di rigenerazione).

107. In tale quadro normativo, infatti, il MASE ha confermato la volontà del legislatore di dare priorità al trattamento della rigenerazione finalizzato alla produzione di nuovi oli lubrificanti, convalidando la correttezza dell'operato di CONOU che ha interpretato tale finalità come "esclusiva". Il Consorzio ha, cioè, escluso che la propria gestione includa il conferimento a CONOU di oli usati destinati ad attività di recupero di altro tipo e che tali attività possano essere sovvenzionate dal CONOU con il corrispettivo di cui all'articolo 236, comma 12, TUA. Tale impostazione è stata ritenuta condivisibile dal MASE durante tutto il procedimento. La condotta di CONOU lamentata da ROBI, ossia la sua esclusione come "rigeneratore", troverebbe, quindi, una spiegazione nella "missione" del Consorzio di gestione e finanziamento delle sole attività di rigenerazione finalizzate alla produzione di oli lubrificanti.

108. L'interpretazione di CONOU nell'incentivare una maggiore produzione di basi rigenerate destinate alla produzione di nuovi lubrificanti, da un lato, (i) rende *meno* necessario per i produttori di oli lubrificanti ricorrere alle basi vergini (ossia alle basi oleose prodotte direttamente dal petrolio) in quanto le basi rigenerate sono esattamente sostituibili rispetto alle basi vergini⁷⁰, peraltro con un risparmio di costo (quantificabile in circa il 10/15%) e indiscussi vantaggi ambientali legati al mancato utilizzo di petrolio per la produzione dell'input e (ii) che il processo di rigenerazione degli oli usati può essere effettuato un elevato numero di volte su oli lubrificanti usati che siano stati a loro volta prodotti da

⁶⁸ [Cfr. A569B, doc. 35 versione definitiva del Formulario impegni.]

⁶⁹ [Nella modifica puntuale dell'articolo 7.3 del Regolamento Operativo CONOU di cui alla versione finale degli impegni presentati (A569B, doc. 35) si fa riferimento esclusivamente a interventi del legislatore ma deve ritenersi ricompreso nell'impegno assunto da CONOU anche l'obbligo di adeguamento ad eventuali modifiche apportate dal MASE, alla luce di quanto indicato nel doc. 35 di accompagnamento.]

⁷⁰ [In tal senso si vedano anche le dichiarazioni di Siral società di produzione di oli lubrificanti presso cui si è fatta ispezione (A569, doc. 38.3): "non esistono significative differenze qualitative tra la base vergine e la base rigenerata. Nella maggior parte dei casi queste vengono utilizzate indistintamente. Vengono prodotti oli esclusivamente da base vergine solo quando espressamente richiesto dal cliente, evenienza sempre meno comune. Infatti, l'uso di base rigenerata non ha significative ripercussioni sulle specifiche e sulla performance dell'olio prodotto. Si suppone che la base vergine contenga meno metalli ma dalle analisi effettuate da Siral è emerso che questa differenza non è sostanziale. Siral ha ottenuto la certificazione remade che risponde ai requisiti CAM (criteri ambientali minimi) richiesti per le gare pubbliche. Rispetto alle differenze di prezzo, il dott. Cozzolino spiega che la base rigenerata è meno costosa rispetto alla base vergine come evincibile dalla documentazione acquisita in allegato al verbale ispettivo. Fino ad agosto il bollettino emesso da Itelyum per la vendita di base rigenerata conteneva il prezzo della base vergine e lo sconto applicato per la base rigenerata. I prezzi del greggio, della base vergine e della base rigenerata sono fortemente correlati" e ancora "[...] spiega che circa il 90% della base lubrificante è base rigenerata e viene acquistata esclusivamente da Itelyum, mentre il restante 10% circa è base lubrificante vergine e viene acquisita sul mercato libero e cioè da grandi produttori (come ENI)."]

basi rigenerate (questo non è necessariamente vero per gli impieghi alternativi; ad esempio nell'industria della gomma o del bitume l'utilizzo della base oleosa recuperata avviene una sola volta senza possibilità di ulteriore recupero dell'olio a tal fine impiegato); (iii) che il processo di rigenerazione, finanziato dal Consorzio, consente la lavorazione di tutte le tipologie di oli usati con una massimizzazione dei risultati delle operazioni di trattamento e di recupero di materia rispetto alle quantità complessive di oli usati raccolti (viceversa solo alcuni oli usati sono utilizzabili per il trattamento effettuato presso l'impianto di ROBI e non tutti gli oli esausti disponibili sul mercato).

109. Inoltre, occorre tenere presente che il CONOU è un monopolista per legge⁷¹ ed è un consorzio di *compliance* all'EPR che, quindi, opera in favore dei produttori di oli lubrificanti, responsabili del fine vita dei prodotti da essi immessi al consumo e tenuti al pagamento del contributo ambientale proprio per finanziare la gestione di tali prodotti una volta divenuti rifiuti. La strategia del CONOU appare, sotto questo profilo, in linea con gli interessi dei produttori stessi, in un'ottica di economia circolare, in quanto consente loro di vedersi riconoscere, sotto forma di basi rigenerate, la maggiore quota possibile degli oli esausti raccolti all'interno della filiera di provenienza⁷² e a loro vantaggio, proprio per il minor costo nell'acquisto del principale *input* per la loro produzione.

110. Fatte salve le considerazioni appena effettuate, la disciplina appena descritta appare presentare alcuni profili di incertezza operativa nella misura in cui gli oli usati che rappresentano l'input per altri prodotti (integrando i requisiti dell'EoW), con trattamenti di tipo diverso dalla "rigenerazione", finiscono per non ricevere alcuna forma di gestione *intra* consortile da parte dell'unico consorzio per la gestione degli oli usati esistente in Italia, nonostante, lo si ricorda, si tratti di rifiuti pericolosi e altamente inquinanti e l'articolo 236, comma 15, TUE imponga a "*chiunque detiene oli minerali esausti*" il "*conferimento ai Consorzi di cui al comma 1*" (solo CONOU)⁷³. Parallelamente, le imprese che, come ROBI, abbiano ricevuto l'autorizzazione a operare (provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale) per la produzione di basi oleose impiegabili nelle filiere della gomma e del bitume, non trovano riconoscimento nella categoria dei "rigeneratori" (l'unica categoria di consorziati che concerne le attività di trattamento degli oli usati) nonostante effettuino il recupero di materia ai sensi dell'articolo 179 TUA.

111. Tale esito viene ricondotto dallo stesso CONOU oltre che alla sua volontà, alla formulazione letterale delle disposizioni del TUA come interpretate anche dal MASE e al ruolo attribuito al Consorzio da più parti riconosciuto come responsabile delle decisioni attinenti all'elargizione del corrispettivo economico per la rigenerazione⁷⁴.

112. Sotto il profilo della tutela dell'ambiente *in primis*, il sistema di gestione degli oli usati vigente in Italia potrebbe essere oggetto di riflessione al fine di valutare se, nell'ottica di un più ampio sviluppo dell'economia circolare, risulti possibile includere nella gestione consortile tutte le attività di trattamento degli oli usati che implicino il recupero di materia e che siano state autorizzate con provvedimenti di AIA rilasciati dalle autorità competenti. In tale prospettiva, potrebbe essere oggetto di valutazione la definizione di un sistema di corrispettivi differenziati che, all'occorrenza, privilegi la circolarità della filiera degli oli usati (dandole la priorità che il legislatore le assegna e che il MASE le riconosce)⁷⁵ ma che non escluda le altre attività di recupero, debitamente autorizzate, che parimenti impieghino gli oli usati come *input* per la produzione di basi oleose.

113. Poiché infatti la rigenerazione (intesa come attività di recupero degli oli usati finalizzata a produrre basi rigenerate idonee a produrre nuovi oli lubrificanti) e il recupero degli oli usati per altri impieghi rappresentano entrambe attività di recupero di materia⁷⁶, il riconoscimento di ambedue le attività nella categoria della "rigenerazione" o più in generale del trattamento finalizzato al recupero di materia, consentirebbe di conferire loro il grado di priorità voluto dal legislatore all'articolo 179 ("*Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti*", comma 1, lettera c), TUA, ossia il "*riciclaggio*"⁷⁷), pur ammettendone una differenziazione in termini di incentivi⁷⁸.

⁷¹ [Si precisa che il CONOU ritiene di essere solo un monopolista di fatto (non legale). Sul punto si rimanda alla nota 3 supra.]

⁷² [Rispetto a impieghi alternativi che comportino l'utilizzo delle basi oleose (post trattamento di recupero), nell'ambito di filiere diverse.]

⁷³ [Al riguardo si ricorda che sia CONOU sia il MASE hanno interpretato la disposizione ritenendo che la stessa non individui un obbligo di conferimento a CONOU di tutti gli oli esausti raccolti sul territorio italiano (cfr. sez. VI.4). In senso contrario ROBI, cfr. A569B, doc. 39.]

⁷⁴ [In tal senso anche la pronuncia del TAR Lombardia (n. 233/2019 del 5 settembre 2023) che ha deciso, in primo grado, il contenzioso amministrativo sulla relazione di ARPA Lombardia riguardante ROBI affermando che: "la decisione finale in merito alla possibilità o meno di riconoscere la quota economica dovuta ai sensi dell'art. 236 Codice Ambiente spetta comunque solo al Consorzio. Quest'ultimo resta l'unico soggetto chiamato ad esprimersi in merito alla corresponsione o meno del corrispettivo, nel caso di specie, richiesto da ROBI". Analogamente, come visto sopra le affermazioni di ARPA Lombardia: "Le decisioni dal punto di vista economico spettano solo al Ministero e al CONOU. Se definiscono un unico processo come rigenerazione e si intende che la rigenerazione è solo il processo che permette di ottenere una base lubrificante con le caratteristiche specifiche per ottenere l'olio lubrificante, è una responsabilità, che spetta solo agli Enti che decidono dal punto di vista degli incentivi economici.".]

⁷⁵ [E che tenga altresì conto dei diversi costi delle attività di trattamento.]

⁷⁶ [Come espressamente affermato da ARPA Lombardia (cfr. A569B, doc. 13).]

⁷⁷ [Articolo 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti) "La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento.".]

⁷⁸ [Del resto lo stesso articolo 216-bis nel dare priorità alla "rigenerazione tesa alla produzione di basi lubrificanti" (lettera a) del comma 3) prevede che la combustione sia la soluzione alternativamente utilizzabile (lettera b) del comma 3) "in via sussidiaria e, comunque, nel rispetto dell'ordine di priorità di cui all'articolo 179, comma 1, qualora la rigenerazione sia tecnicamente non fattibile ed

114. Altra questione emersa, connessa alla precedente, è la competenza di CONOU di stabilire i requisiti degli oli rigenerati e delle attività di rigenerazione per gli impianti che producono oli base utili alla produzione di nuovi oli lubrificanti ai fini della corresponsione del corrispettivo di rigenerazione, nonché la possibilità di effettuare monitoraggi, in particolare, sulle basi rigenerate in uscita dagli impianti di trattamento, pur in presenza di provvedimenti di autorizzazione a operare rilasciati dalle autorità competenti e comprensivi di verifiche sulle caratteristiche dei prodotti rigenerati. Questo profilo è stato sollevato da Grassano, con riguardo agli impegni n. 2 e 3, in ragione delle contestazioni che il CONOU ha mosso durante il procedimento di rilascio dell'AIA, procedimento nel corso del quale il Consorzio è stato consultato. Il CONOU ha sollevato obiezioni riguardo alle caratteristiche dei prodotti in uscita dall'impianto di Grassano (chiedendo la previsione espressa del rispetto dei requisiti di cui alla Tabella D.2.2.1 cit.) e ha fatto richiesta di un periodo di sperimentazione dell'impianto prima dell'erogazione del corrispettivo. Di tali richieste, la prima è stata accolta (il rispetto della Tabella D.2.2.1 cit. è stato recepito nell'AIA di Grassano) ma non la seconda in quanto la tecnologia utilizzata è stata considerata già consolidata e le autorità competenti non hanno ritenuto necessaria un'ulteriore sperimentazione dell'impianto. Il Consorzio ha, quindi, ritenuto di impugnare il provvedimento di AIA rilasciato alla società.

115. La questione delle competenze del CONOU in ordine ai requisiti dei prodotti rigenerati e dell'attività di rigenerazione, ai fini dell'erogazione del corrispettivo di cui all'articolo 236, comma 12, TUA, ha fatto oggetto di una domanda esplicita al MASE il quale ha ritenuto che rientri nelle competenze del consorzio definire tali requisiti in quanto essenziali ad un corretto svolgimento delle attività di recupero, nonostante l'esistenza di provvedimenti di autorizzazione a operare rilasciati dalle autorità locali competenti che effettuano anche attività di monitoraggio. Le AIA, infatti, nella prospettazione offerta dal MASE, si limiterebbero a valutare l'impatto ambientale dei processi di trattamento, ma non le caratteristiche dei prodotti in entrata o in uscita dagli impianti, che dovrebbero essere verificate dal CONOU per il corretto adempimento delle proprie competenze⁷⁹.

116. Al riguardo, tuttavia, la definizione delle condizioni di accesso ai corrispettivi di rigenerazione (l'an del diritto a percepire il corrispettivo), dei requisiti e parametri dei prodotti in uscita dagli impianti alla luce dell'articolo 216-bis, comma 7⁸⁰, appaiono rientrare tra i profili che il TUA ha demandato alla definizione, tramite decreti ministeriali, come evidenziato anche da ARPA Lombardia⁸¹. La situazione per cui essi sono, a oggi, oggetto di disciplina da parte di CONOU, appare, quindi, in prospettiva, destinata a essere superata con la previsione di una regolamentazione *ad hoc* che riservi al consorzio un ruolo di carattere maggiormente operativo e meno regolatorio (la sua operatività dovrebbe cioè dispiegarsi, sia in termini di gestione, sia di erogazione dei corrispettivi, entro un quadro definito da soggetti terzi istituzionali).

117. Tenuto conto, in ogni caso, dei compiti istituzionali del CONOU⁸² e della posizione di neutralità dei consorzi di filiera rispetto al rilascio dei titoli autorizzativi per l'esercizio delle attività economiche svolte dai suoi consorziati, non è immediatamente comprensibile quale sia l'interesse di CONOU nel contestare giudizialmente i provvedimenti di AIA rilasciati dalle autorità provinciali competenti alle imprese di trattamento degli oli usati, come nel caso di Grassano. Tali provvedimenti autorizzativi, infatti, che nulla tolgono alle competenze riconosciute al CONOU in fase operativa, sono peraltro rilasciati, previo parere favorevole delle relative ARPA regionali, in esito a procedimenti in cui il parere non vincolante del Consorzio è, comunque, stato acquisito e ha formato oggetto di valutazione specifica.

118. Alla luce delle posizioni espresse nel *market test* e, in particolare, tenendo in debita considerazione la posizione del MASE che vigila sull'attività svolta dai consorzi di *compliance* all'EPR e sull'applicazione del TUA, si ritiene di accogliere gli impegni di CONOU.

economicamente impraticabile.". Tuttavia, la combustione, in quanto recupero di energia è subordinata all'impossibilità di effettuare il recupero di materia sulla base dei principi dell'articolo 179 TUA. Da ciò si deduce che il recupero degli oli usati per altri impieghi (come quello effettuato da ROBI) viene, dallo stesso legislatore, preferito alla destinazione a combustione degli stessi oli.

⁷⁹ [Il CONOU ha ritenuto che: "la definizione di requisiti relativi ai rigeneratori, ai criteri di ripartizione, alle specifiche dell'olio base lubrificante rigenerato, alle modalità di determinazione del corrispettivo e ai controlli presso gli impianti di rigenerazione, sia necessaria per assicurare il corretto svolgimento delle attività di recupero, anche in presenza delle necessarie autorizzazioni integrate ambientali che riguardano principalmente gli impatti dei processi produttivi e non le caratteristiche dei prodotti generati dalle attività di rigenerazione" (enfasi aggiunta) e ancora "tale necessità sarebbe confermata dall'Impegno 3, in base al quale il CONOU controlla e monitora la qualità degli oli usati in entrata (verifica di idoneità alla rigenerazione) e la qualità degli oli base lubrificanti in uscita (rispetto dei parametri qualitativi minimi). Anche in questo caso, la verifica non riguarda gli impatti ambientali e sanitari degli impianti produttivi per la rigenerazione, che devono rispettare i requisiti stabiliti nei provvedimenti di autorizzazione integrata ambientale, ma le caratteristiche degli oli usati in entrata e degli oli base rigenerati in uscita." (cfr. A569B, doc. 10). Infine, dopo il rilascio del parere di ISPRA il MASE ha ribadito che «il CONOU oltre a stabilire le modalità di determinazione del corrispettivo da destinare alle imprese di rigenerazione deve assicurare, in linea con quanto indicato dall'ISPRA nel parere allegato, il monitoraggio relativo alla qualità degli oli base in uscita dagli impianti attraverso «una verifica analitica delle concentrazioni dei contaminanti presenti negli oli rigenerati, da effettuare a valle del trattamento di rigenerazione [...]»." (cfr. A569B, doc. 26.1).]

⁸⁰ [Con uno o più regolamenti del Ministro dell'ambiente [...], di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le norme tecniche per la gestione di oli usati in conformità a quanto disposto dal presente articolo [...].] (enfasi aggiunta).]

⁸¹ [Osservazioni al market test di ARPA Lombardia (cfr. A569B, doc. 13).]

⁸² [Alla luce, peraltro, del significativo ruolo che al CONOU è, a oggi, riservato in termini di poteri decisionali, gestionali e di monitoraggio finalizzati all'erogazione dei corrispettivi di rigenerazione.]

119. L'impegno n. 1 consente alle imprese che non svolgono l'attività di rigenerazione (come ROBI) di avere accesso all'input per lo svolgimento della loro attività, superando le limitazioni che derivavano dalla possibile risoluzione del contratto di concessione con il CONOU per i volumi consegnati a soggetti terzi (o trattenuti nel caso delle quantità raccolte da ROBI e impiegate nel suo impianto) e non conferiti al Consorzio.

120. L'impegno n. 2, nel dare adeguata pubblicità al Regolamento Operativo di CONOU, consente di conferire maggiore trasparenza ai requisiti di cui devono essere in possesso i rigeneratori per vedersi riconosciuto il corrispettivo, oltre alle modalità di determinazione dello stesso e ai controlli da effettuare presso gli impianti di rigenerazione sugli oli base lubrificanti in uscita.

121. Con il terzo impegno, infine, il CONOU stabilirà un'unica procedura di verifica della capacità dei nuovi impianti di rigenerazione di produrre basi lubrificanti idonee alla produzione di oli lubrificanti (tramite monitoraggi svolti da soggetti terzi, esperti e professionalmente qualificati, incaricati dal CONOU) ai fini dell'erogazione del relativo corrispettivo e, in particolare, verificherà che gli impianti siano in grado di trattare *tutte le tipologie di oli usati* idonei alla rigenerazione (come definiti ai sensi del D.M. n. 392/1996, Allegato A, Tabella 3) e che le basi lubrificanti in uscita rispettino i *parametri qualitativi minimi indicati nella Tabella D.2.2.1. di cui al D.M. 29.1.2007* affinché esse siano idonee alla produzione di oli lubrificanti.

122. La procedura per gli impianti nuovi (nei cui confronti il consorzio debba riconoscere *per la prima volta* il corrispettivo di rigenerazione) avrà una *durata di sei mesi*. Successivamente, alla luce delle integrazioni agli impegni presentate dal Consorzio ogni impianto di rigenerazione, cui è riconosciuto il corrispettivo dal CONOU, sarà controllato almeno una volta all'anno per confermare la qualità delle basi rigenerate prodotte. Il Consorzio, infine, si impegna a recepire *"l'applicazione dei parametri qualitativi minimi più aggiornati che il legislatore e/o il MASE dovesse in futuro introdurre in sostituzione o in aggiunta a quelli attualmente previsti dalla Tabella, obbligandosi a recepire immediatamente siffatti eventuali aggiornamenti normativi"*.

123. Con l'adozione degli impegni proposti, da un lato, CONOU cessa la condotta contestata in avvio di procedimento e consistente nell'ostacolo alla cessione degli oli usati raccolti a imprese che, come ROBI, necessitano di tali oli come *input* per la propria produzione ma non sono riconosciuti come rigeneratori consorziati. Quest'ultima conclusione, come visto, discende dalle previsioni del TUA e dall'interpretazione che di tali previsioni è stata fornita dal CONOU con il beneplacito del MASE. Quanto ai requisiti per l'erogazione del corrispettivo il CONOU rende pubblico il Regolamento Operativo in cui declina la disciplina che intende seguire e che il MASE ha reputato congrua e *"necessaria"* allo svolgimento dei compiti consortili, rimettendosi a eventuali diverse decisioni in merito che venissero adottate dal legislatore o dal MASE *"in aggiunta o in sostituzione"* di quanto previsto nel Regolamento del Consorzio.

124. Nell'esercizio della propria ampia discrezionalità in materia, l'Autorità ritiene che, in particolare, la posizione del Ministero (MASE) - responsabile della tutela ambientale e del corretto funzionamento dei consorzi di *compliance* all'EPR - di riconoscimento e approvazione del ruolo e delle competenze di CONOU nella gestione degli oli usati⁸³ abbia fatto venire meno le contestazioni mosse in avvio riguardanti la possibile abusività della condotta del Consorzio connessa alla mancata corresponsione del corrispettivo di raccolta e di rigenerazione a ROBI in ragione del fatto che tale società pacificamente non produce basi oleose utili per la produzione di nuovi oli lubrificanti.

125. Parimenti, la posizione del medesimo Ministero in ordine al riconoscimento della competenza di CONOU di effettuare i monitoraggi sui requisiti e le condizioni dei prodotti rigenerati ai fini dell'erogazione del corrispettivo di cui all'articolo 236, comma 12, TUA ha fatto venire meno le contestazioni sollevate in particolare da Grassano sul contenuto degli impegni di CONOU relative alla duplicazione dei controlli già previsti dalle AIA e alla possibile divergenza dei monitoraggi di CONOU con le prescrizioni dei provvedimenti di AIA e con gli esiti dei controlli già effettuati dalle autorità provinciali. In ogni caso, sono fatte salve le iniziative del legislatore o del Ministero che dovessero individuare in futuro una diversa disciplina *ad hoc* cui il consorzio sarà tenuto ad adeguarsi.

126. Alla luce di quanto appena premesso, pertanto, gli impegni 2 e 3 appaiono conferire maggiore trasparenza alle modalità con cui il CONOU intende esercitare le competenze che gli sono riconosciute, mentre l'Impegno n. 1 consente la cessazione da parte del Consorzio delle condotte di ostacolo alla cessione a terzi degli oli esausti da parte dei raccoglitori, concessionari di CONOU, in alternativa al conferimento consortile e, dunque, rappresenta un'efficace e tempestiva soluzione alle possibili problematiche identificate al riguardo nel provvedimento di avvio.

127. In conclusione, pertanto, gli impegni presentati appaiono nel loro insieme idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio del procedimento, e di possibile pregiudizio al commercio intraeuropeo, in quanto consentono di ripristinare dinamiche di concorrenza nel mercato dell'offerta degli oli usati a vantaggio delle imprese di recupero degli stessi, nella misura consentita dall'interpretazione della disciplina in vigore.

128. L'Autorità vigilerà sull'esecuzione degli impegni e si riserva di riaprire d'ufficio il procedimento ai fini e per gli effetti di quanto previsto dall'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/1990.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da CONOU risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

⁸³ [Ossia limitare la propria attività di gestione degli oli usati a vantaggio delle sole attività di "rigenerazione" volte alla produzione di basi rigenerate quali input di nuovi oli lubrificanti (ai fini dell'erogazione del corrispettivo di cui all'articolo 236, comma 12, TUA).]

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da CONOU ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;
tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

- a) di rendere obbligatori per il consorzio CONOU gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento, di cui costituiscono parte integrante;
- b) che il consorzio CONOU presenti all'Autorità una relazione dettagliata sull'attuazione degli impegni nei termini di cui *supra* al §. 70;
- c) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notifica del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notifica del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli