

I838C - RESTRIZIONI NELL'ACQUISTO DEGLI ACCUMULATORI AL PIOMBO ESAUSTI

Provvedimento n. 30739

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 luglio 2023;

SENTITO la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la propria delibera del 15 giugno 2021 n. 29718, con la quale sono stati resi obbligatori per un periodo di tempo indeterminato gli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti di COBAT, COBAT RIPA, Eco-bat S.r.l., Piombifera Italiana S.p.A., Piomboghe S.r.l., ESI Ecological Scrap Industry S.p.A., Fiamm Energy Technology S.p.A., Società Italiana Accumulatori Produzione Ricerca Avezzano - SIAPRA S.p.A. e Clarios Italia S.r.l., nei termini allegati alla medesima delibera;

VISTA l'istanza di COBAT e COBAT RIPA pervenuta il 20 ottobre 2022, volta ad ottenere una rivalutazione, ai fini della revoca o revisione degli impegni resi obbligatori con la delibera del 15 giugno 2021, n. 29718, e consistenti in "revocare l'impegno n. 2 e 3 (quest'ultimo nella parte strettamente connessa all'allocazione delle batterie esauste tramite aste, i. e. quella relativa al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) di COBAT e l'impegno n. 2 di COBAT RIPA; e nelle more del procedimento di revisione degli impegni, di voler disporre la sospensione della obbligatorietà degli impegni n. 2 e 3 di COBAT e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA";

VISTA la propria delibera del 22 novembre 2022 n. 30384 con la quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti di COBAT e COBAT RIPA al fine di valutare l'istanza di revoca degli impegni di cui alla delibera del 15 giugno 2021 n. 29718 da essi presentata;

VISTA la partecipazione al procedimento di FIAMM Energy Technology S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 21 marzo 2023 n. 30551, di proroga del termine di conclusione del procedimento al 28 luglio 2023 in ragione della necessità di approfondimenti istruttori;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Il 20 ottobre 2022, COBAT S.p.A. Società Benefit¹ (di seguito anche COBAT) e COBAT RIPA² hanno presentato un'istanza finalizzata alla revisione degli impegni di cui alla delibera del 15 giugno 2021 n. 29718 (di chiusura del procedimento I838 *Restrizioni nell'acquisto degli accumulatori al piombo esausti*), in ragione di asserite "drastiche trasformazioni del contesto di mercato".

2. Nell'istanza si chiedeva all'Autorità "di revocare l'impegno n. 2 e 3 (quest'ultimo nella parte strettamente connessa all'allocazione delle batterie esauste tramite aste, i.e. quella relativa al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) di COBAT e l'impegno n. 2 di COBAT RIPA; e nelle more del procedimento di revisione degli impegni, di voler disporre la sospensione della obbligatorietà degli impegni n. 2 e 3 di COBAT e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA". COBAT sosteneva, infatti, che la ragione per cui le aste da ultimo bandite fossero andate deserte dovesse in particolare ricondursi all'uscita dal mercato del maggiore operatore italiano nel trattamento (*smelter*): Eco-Bat S.r.l. (di seguito anche Ecobat).

¹ [COBAT è stato trasformato in società di capitali a fine giugno 2021, subito dopo la chiusura del procedimento I838, in attuazione dell'impegno strutturale n. 1 ed è divenuta Società Benefit il 6 luglio 2021, avviando all'interno del proprio esercizio d'impresa un percorso caratterizzato da obiettivi di beneficio comune destinati alla collettività, ai lavoratori e all'ambiente.]

² [RIPA è un acronimo di riciclo di pile e accumulatori al piombo. COBAT RIPA (nel seguito, "COBAT RIPA") è un consorzio per la gestione dei rifiuti di pile e accumulatori al piombo, costituito a far data dal 1° giugno 2018 nell'ambito della scissione in più consorzi distinti di COBAT - Consorzio Nazionale Raccolta e Riciclo, inizialmente contemplato quale consorzio unico obbligatorio e in seguito, con il Decreto Legislativo n. 188/2008, divenuto un sistema di raccolta e trattamento che presta servizi in concorrenza con altri sistemi. Al momento della costituzione di COBAT RIPA era stato creato anche il consorzio COBAT SERVIZI, poi ridenominato COBAT (nel seguito "COBAT" e, unitamente a COBAT RIPA, "sistema COBAT"), cui erano state affidate funzioni di coordinamento e supporto organizzativo/amministrativo ai diversi consorzi settoriali. COBAT RIPA e COBAT avevano inizialmente un'analoga struttura statutaria e compagine consortile, con suddivisione dei consorziati nelle tre categorie A1, A2 e A3, tra le quali risultava di gran lunga prevalente (all'80%) la categoria A1, nella quale rientravano i produttori/importatori di accumulatori in piombo e gli smelter (o riciclatori) storicamente aderenti al consorzio che, pertanto, venivano qualificati come soci "fondatori". Mentre il COBAT è rimasto, a oggi, invariato, con effetto dal 1° gennaio 2020 lo Statuto di COBAT RIPA ha modificato significativamente la governance del consorzio, in primo luogo eliminando la ripartizione dei consorziati nelle categorie A1, A2 e A3 e riducendo in maniera significativa il numero di quote di partecipazione assegnate agli smelter.]

3. Al riguardo, secondo le Parti lo strumento delle aste aveva dato dimostrazione di non essere idoneo a regolare le transazioni in questo mercato in cui, da un lato, gli altri consorzi diversi da COBAT effettuano trattative private e non procedure competitive e, dall'altro, essendo usciti gli *smelters* dalla compagine sociale del COBAT (in attuazione degli impegni assunti con l'Autorità nell'ambito del procedimento I838), non c'era più un potenziale conflitto di interessi che giustificasse la necessità di meccanismi competitivi per l'allocazione delle batterie esauste.

4. Nell'adunanza del 22 novembre 2022, l'Autorità ha deliberato l'avvio di una specifica fase istruttoria per accertare *"in contraddittorio con la Parte ed eventuali terzi interessati"*, se l'*"evoluzione del settore interessato sia tale da giustificare la revoca o la revisione degli impegni resi obbligatori con la delibera del 15 giugno 2021, n. 29718"*. In tale provvedimento l'Autorità ha altresì ritenuto che la possibilità per COBAT S.p.A. di effettuare trattative private laddove le aste vadano deserte, rappresenti per il consorzio una possibilità che consente di superare adeguatamente le difficoltà rappresentate nell'istanza di revisione, senza che vi sia urgenza di disporre la sospensione degli impegni nn. 2 e 3 di COBAT e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA nelle more dello svolgimento del presente procedimento.

5. Il 21 marzo 2023 l'Autorità ha deliberato, con provvedimento n. 30551, di prorogare al 28 luglio 2023 per approfondimenti istruttori il termine di conclusione del procedimento fissato originariamente al 31 marzo 2023.

II. LE PARTI

6. COBAT RIPA è un consorzio per la gestione dei rifiuti di pile e accumulatori (RIPA) al piombo, costituito a far data dal 1° giugno 2018 nell'ambito della scissione in più consorzi distinti di COBAT - Consorzio Nazionale Raccolta e Riciclo, inizialmente contemplato quale consorzio unico obbligatorio e in seguito, con il Decreto Legislativo n. 188/2008, divenuto un sistema di raccolta e trattamento che presta servizi in concorrenza con altri sistemi³. Il fatturato generato da COBAT RIPA nel 2021 è stato pari a circa 5,7 milioni di euro.

7. COBAT S.p.A. (di seguito COBAT) è una società *benefit*, trasformata in società di capitali subito dopo la chiusura del procedimento I838 *cit.* in attuazione dell'impegno strutturale n. 1 (tale impegno era stato concepito come fase preliminare alla vendita delle azioni in COBAT da parte degli *smelters* o riciclatori). COBAT svolge funzioni di coordinamento e supporto organizzativo/amministrativo ai diversi consorzi settoriali appartenenti al sistema COBAT (COBAT RIPA, COBAT RAEE, COBAT TYRE, COBAT COMPOSITI). Il fatturato generato da COBAT nel 2022 è stato pari a oltre 92 milioni di euro.

8. FIAMM Energy Technology S.p.A. (nel seguito "FIAMM") è una *joint venture* nata nel 2016 in seguito al conferimento, da parte di Fiamm S.p.A., del ramo di azienda relativo agli accumulatori per veicoli e industriali con tecnologia al piombo; FIAMM è attualmente controllata congiuntamente da Hitachi Chemical Company Ltd. (51%) e da Elettra 1938 S.p.A. (49%). FIAMM è un consorziato di categoria A1 di COBAT (categoria produttori/importatori), e deteneva la stessa quota in COBAT RIPA prima della citata modifica statutaria, a valle della quale partecipa al 70% del fondo consortile di COBAT RIPA unitamente a tutti gli altri produttori/importatori ad esso aderenti. Nel periodo aprile 2019-marzo 2020, FIAMM ha generato un fatturato consolidato pari a circa 371 milioni di euro.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO I838

9. Con il Provvedimento n. 29718 a chiusura del procedimento I838, l'Autorità ha reso obbligatori gli impegni presentati dal Consorzio, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990, nell'ambito del relativo procedimento, in quanto ritenuti *"tali da far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria"*.

10. Il procedimento I838 era stato avviato dall'Autorità il 3 dicembre 2019, al fine di accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito, "TFUE") consistenti in una complessa intesa che interessava diversi livelli della filiera del recupero degli accumulatori al piombo esausto, secondo una strategia che appariva tesa ad assicurare ai soci storici di COBAT e COBAT RIPA un flusso continuo di rifiuti a prezzi controllati e a escludere dal mercato i sistemi di raccolta concorrenti. Tale complessa strategia sembrava interessare lo stadio della negoziazione del COBAT con i raccoglitori e, in quella sede, si attuava con l'acquisizione e l'utilizzo a scopo escludente di informazioni riservate sui punti di approvvigionamento dei raccoglitori (i detentori del rifiuto), anche applicando prezzi di acquisto degli accumulatori esausti differenziati a seconda dell'origine del rifiuto, al fine di ridurre la base di raccolta dei sistemi concorrenti, aumentando contestualmente il flusso di rifiuti garantito ai soci storici del COBAT.

11. Gli accumulatori esausti così raccolti dal sistema COBAT sarebbero poi stati ceduti, sempre secondo l'ipotesi formulata dall'Autorità, in maniera sostanzialmente amministrata per prezzi e quantità solo ai soci storici di COBAT e COBAT RIPA, di categoria A1; tale condotta sembrava essere stata definita nell'ambito dei Consigli di amministrazione o Comitati esecutivi di COBAT RIPA e/o COBAT, in entrambi i casi con il necessario contributo degli *smelter* e di almeno uno tra i produttori Fiamm e Clarios.

³ [Il Cobat, Consorzio Nazionale Raccolta e Riciclo, è stato inizialmente istituito dall'articolo 9-quinquies del Decreto-Legge 9 settembre 1988, n. 397, convertito in legge 9 novembre 1988, n. 175, con la funzione di assicurare la raccolta e lo smaltimento delle batterie e degli accumulatori al piombo esausti, per fare fronte ai problemi ambientali derivanti dall'abbandono di batterie e accumulatori al piombo contenenti componenti tossici e riciclabili. Cobat ha perso la propria posizione di monopolista legale nel momento in cui, con Decreto Legislativo n. 188/2008, è stato consentito a tutti i produttori/importatori di accumulatori al piombo di organizzare e gestire autonomi sistemi di raccolta e trattamento, su base individuale o collettiva.]

12. A tal proposito, dalle informazioni in atti sembrava emergere che nell'ambito degli organi consortili le parti del procedimento avessero deciso di procedere con una ripartizione *pro-quota* degli accumulatori esausti raccolti dal COBAT, a prezzi progressivamente più bassi nell'ottica di abbassare altrettanto progressivamente il valore della risorsa acquistata per gli operatori a monte nella filiera, con l'intento di calmierare il mercato. Se da un lato, in taluni casi, parte dei rifiuti raccolti veniva poi ceduta ai riciclatori nel contesto di gare, queste, oltre a essere riservate ai soli riciclatori aderenti al COBAT (ad esclusione dunque dei riciclatori nazionali non consorziati in COBAT e dei riciclatori esteri), apparivano potenzialmente falsate dall'interazione degli *smelter* nell'ambito degli organi consortili di COBAT RIPA/COBAT, nei quali veniva contestualmente definita la strategia di calmieramento del mercato.

13. Nel contesto di tali gare riservate ai riciclatori COBAT, si ipotizzava che questi si fossero suddivisi in diversi lotti di gara, nel senso che ciascun riciclatore avrebbe presentato offerte solo per i lotti a cui non partecipano gli altri operatori, sulla base di un criterio di spartizione territoriale, di modo da non generare alcun rialzo rispetto al prezzo a base d'asta; in questo modo, sarebbe dunque stata assicurata la tenuta della strategia di calmieramento del valore della risorsa lungo la filiera, al contempo incidendo anche sulle dinamiche di allocazione concorrenziale dei volumi tra i diversi *smelter*. Vi erano poi altre condotte ipotizzate nel provvedimento di avvio e di estensione del procedimento⁴ facenti anch'esse parte della complessa intesa oggetto di contestazione.

14. Al fine di rimuovere le criticità sollevate dall'Autorità, l'8 febbraio 2021 COBAT RIPA, COBAT, FIAMM, Siapra, Clarios, Eco-bat, Piombologhe e Piombifera hanno presentato un set di impegni comuni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, finalizzati a risolvere le criticità evidenziate dall'Autorità nei provvedimenti di avvio e di estensione del procedimento⁵, integrati con modifiche accessorie in risposta all'esito della consultazione pubblica sugli impegni.

15. Gli impegni proposti dalle Parti del procedimento I838, accolti e resi obbligatori dal Collegio con chiusura dello stesso senza accertamento dell'infrazione, sono stati:

i. un impegno di natura strutturale relativo alla dismissione delle quote detenute dai riciclatori in COBAT e COBAT RIPA (fuoriuscita degli *smelters* dal consorzio); COBAT, Fiamm, Siapra, Clarios, Eco-Bat, Piombologhe e Piombifera Italiana si sono impegnati ad assicurare la dismissione delle quote degli *smelters* da COBAT a seguito della sua trasformazione in società per azioni e della modifica dello statuto del consorzio⁶;

ii. un impegno da parte di COBAT ad allocare gli accumulatori esausti da esso raccolti, nell'ambito della c.d. raccolta libera di accumulatori⁷, "esclusivamente tramite aste telematiche aperte a tutti i soggetti autorizzati, italiani e stranieri". COBAT si è impegnata a che la base d'asta nelle gare telematiche e i prezzi applicati ai raccoglitori siano definiti esclusivamente dalla sua Direzione Generale e dalla sua Direzione Operativa (con previsioni espresse della modalità di fissazione del prezzo a base d'asta, del dimensionamento dei lotti⁸, e della disciplina delle aste telematiche)⁹;

⁴ [Provvedimento n. 28245 del 20 maggio 2020.]

⁵ [In pari data, ESI ha presentato un formulario distinto con il quale la società si è impegnata ad accettare e condividere gli impegni proposti dalle altre parti e a supportarne la relativa attuazione, anche mediante la cessione delle quote a operatori terzi secondo quello che sarà il loro valore di mercato. ESI non ha apportato modifiche accessorie agli impegni in esito al market test.]

⁶ [In esito alle osservazioni presentate nel market test COBAT RIPA, COBAT, Fiamm, Siapra, Clarios, Eco-bat, Piombologhe e Piombifera hanno integrato la prima versione di questo impegno di tipo strutturale al fine di dotare la società risultante dalla trasformazione del consorzio COBAT in S.p.A. di presidi interni volti a garantire il rispetto delle regole di concorrenza in ogni fase della gestione dei rifiuti (raccolta, intermediazione, trattamento e avvio al riciclo) e prevedendo l'istituzione di un antitrust compliance officer, incaricato di vigilare sul rispetto della normativa antitrust con l'obbligo di trasmettere all'Autorità, entro il 31 dicembre di ciascun anno del quinquennio 2021-2025, un report in cui si dà conto del rispetto degli impegni assunti e della normativa sulla concorrenza.]

⁷ [La raccolta libera è quella che COBAT effettua autonomamente presso i detentori del rifiuto per conto di COBAT RIPA; COBAT, poi, effettua anche una "raccolta intermedia" nell'interesse di altri operatori e sulla base di specifiche da questi definite. Una prima tipologia di raccolta intermedia è effettuata su quantitativi di batterie esauste offerti tramite il portale del Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori (CDCNPA). Si tratta di una tipologia di raccolta effettuata da COBAT per conto di COBAT RIPA. In tal caso COBAT RIPA riconosce un premio di efficienza ai detentori del rifiuto mentre il prezzo per la cessione agli acquirenti è incassato da COBAT tenendo conto del premio di efficienza pagato da COBAT RIPA e da dei costi per le attività logistiche. Un'altra tipologia di raccolta intermedia è quella diretta tra COBAT e il detentore del rifiuto. In tali casi il detentore invita COBAT ad acquistare un certo quantitativo di batterie a un certo prezzo. A quel punto COBAT cerca un acquirente cui fa recapitare i rifiuti dal centro di raccolta al luogo di destinazione. Il COBAT, in questi casi, paga il corrispettivo al detentore e incassa il prezzo di cessione dall'acquirente (inclusivo dei costi dei servizi logistici e della propria remunerazione). Un'ultima tipologia di raccolta intermedia è effettuata sulla base di un rapporto di intermediazione indiretta, in quanto il COBAT riceve un ordine da parte di un soggetto diverso dal detentore (ad esempio un produttore) che ha contrattualizzato con il detentore del rifiuto certe quantità e certi corrispettivi. Il COBAT effettua il servizio di logistica di ritiro delle batterie e di consegna presso il luogo di destinazione convenuto. Talora è previsto che il COBAT acquisti tali batterie dall'intermediario e le rivenda all'acquirente finale. In tal caso il prezzo di cessione all'acquirente finale è fissato da COBAT.]

⁸ ["I lotti posti a gara saranno individuati in considerazione dei volumi di accumulatori esausti raccolti, tenendo conto della distribuzione territoriale dei punti di raccolta COBAT; la dimensione dei lotti terrà conto della capacità produttiva degli operatori accreditati e del mercato potenziale in modo da definire, laddove possibile, lotti asimmetrici rispetto alla distribuzione delle capacità dei singoli operatori e un numero di lotti inferiore al numero di concorrenti potenziali" (paragrafo 39 del provvedimento finale). L'aggiudicatario sarà inoltre libero di scegliere fra le modalità di vendita franco partenza e franco destino (in tale ultimo caso i costi di trasporto saranno calcolati sulla base di parametri oggettivi, in relazione alla distanza fra il luogo nel quale sono situati gli accumulatori esausti ed il luogo di consegna, sulla base di una tabella allegata agli avvisi delle aste telematiche e liberamente consultabile da tutti i soggetti accreditati).]

⁹ [L'impegno 2 di COBAT è collegato anche all'impegno n. 2 presentato da COBAT RIPA, ai sensi del quale COBAT RIPA avrebbe delegato lo svolgimento delle proprie attività istituzionali attraverso contratti di outsourcing o altri strumenti giuridici solo a società o

- iii. un impegno a definire la base d'asta nelle gare telematiche e i prezzi applicati ai raccoglitori esclusivamente dalla Direzione Generale e Direzione Operativa¹⁰;
 - iv. un impegno comportamentale finalizzato a rafforzare le misure di limitazione all'accesso ad informazioni sensibili da parte dei soci di COBAT;
 - v. un impegno a non applicare l'obbligo di esclusiva previsto dall'articolo 9 dello Statuto di COBAT e a non introdurre tale disposizione nello Statuto della costituenda COBAT S.p.A.;
 - vi. un impegno di COBAT, nell'ambito della c.d. raccolta libera di accumulatori, a non richiedere ai raccoglitori informazioni sui detentori del rifiuto presso i quali si approvvigionano¹¹.
- 16.** Si fa presente, per completezza, che l'Autorità ha adottato lettere di prese d'atto dell'ottemperanza agli impegni nelle date del 16 novembre 2021, 3 dicembre 2021 e 22 marzo 2022 con riguardo all'ottemperanza all'impegno di dismissione delle azioni detenute dagli *smelters* in COBAT.

IV. L'istanza di revisione impegni presentata da COBAT a ottobre 2022 e l'avvio dell'istruttoria I838C

a. L'istanza di revisione degli impegni presentata da COBAT S.p.A. e COBAT RIPA

16. L'istanza di revisione degli impegni, presentata da COBAT e COBAT RIPA il 20 ottobre 2022¹², riguarda solo l'impegno *sub ii*) relativo allo svolgimento di aste telematiche per allocare gli accumulatori raccolti nell'ambito della raccolta libera e parte dell'impegno *sub iii*), nonché l'impegno di COBAT RIPA che, dal lato suo, si era vincolata a delegare lo svolgimento delle proprie attività istituzionali (attraverso contratti di *outsourcing* o altri strumenti giuridici) solo a società o consorzi che si fossero impegnati a cedere a COBAT RIPA attraverso un sistema di aste sul modello di quello illustrato nell'impegno *sub ii*) presentato da COBAT e dalle altre Parti.

17. COBAT e COBAT RIPA hanno giustificato l'istanza sostenendo che l'attuale contesto di mercato renda non più praticabile l'impegno in questione. Infatti, in Italia, i riciclatori (*smelters*) starebbero attraversando un periodo di estrema difficoltà dovuto all'aumento del costo dell'energia che avrebbe inciso in misura esiziale sui costi di gestione di attività particolarmente energivore come quella in esame.

18. In particolare, il principale *smelter* italiano Ecobat, il 1° settembre 2022 ha comunicato al COBAT di sospendere l'attività in entrambi i suoi stabilimenti (Paderno Dugnano e Marcyanise), procedendo a mettere in cassa integrazione i dipendenti, a partire dal 1° ottobre 2022 in considerazione dell'*"aumento esponenziale, straordinario, eccezionale e del tutto imprevedibile del costo dell'energia elettrica e del gas"* che avrebbe reso le perdite di gestione *"non più economicamente sostenibili"*¹³.

19. COBAT ha evidenziato che Ecobat rappresenta l'operatore che dispone di maggiore capacità di trattamento di accumulatori esausti a livello nazionale (circa il 60% della capacità totale) e che nel periodo 2021-22 si è aggiudicato il 59% circa delle batterie al piombo esauste messe a gara da COBAT gestendo complessivamente più del 90% dei volumi di batterie esauste allocate tramite aste (in proprio e per conto dei produttori aggiudicatari dei lotti)¹⁴.

20. COBAT e COBAT RIPA hanno allegato alla loro istanza di revisione una comunicazione del CDCNPA (Centro nazionale di coordinamento pile e accumulatori)¹⁵ al Ministero della Transizione Ecologica (attuale Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) nella sua qualità di regolatore dei consorzi di tutela ambientale. Il CDCNPA ha scritto al Ministero chiedendo, a fronte della sospensione dell'attività di Ecobat, un aumento temporaneo dei limiti autorizzativi e temporali per lo stoccaggio dei rifiuti da batterie e accumulatori in piombo. Ciò al fine di mettere al

consorzi che si fossero impegnate a cedere gli accumulatori esausti attraverso un sistema di aste sul modello di quello illustrato nell'impegno n. 2 di COBAT.]

¹⁰ [La base d'asta è definita tenendo conto delle quotazioni del piombo secondario registrate sul LME, del costo sostenuto dal COBAT per la raccolta degli accumulatori esausti provenienti dalla raccolta libera e degli esiti delle aste precedenti, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità e l'efficienza del sistema di raccolta. La base d'asta non potrà essere inferiore al costo medio della raccolta osservato nell'ultimo mese. Il procedimento di assegnazione prevede un'unica sessione, nel corso della quale i partecipanti potranno presentare per ciascuno dei lotti posti a gara una singola offerta al rialzo rispetto al prezzo base d'asta. I singoli lotti saranno aggiudicati sulla base della migliore offerta economica. Paragrafi 37 e 38 del provvedimento finale.]

¹¹ [A tal fine, COBAT ha modificato gli obblighi informativi posti a carico dei raccoglitori dai contratti stipulati con il consorzio e proceduto a cancellare tutti i dati relativi ai detentori dei rifiuti raccolti nell'ambito della raccolta libera, ed attualmente in suo possesso, a quelle essenziali in virtù di obblighi normativi, e a rimettere la definizione dei prezzi praticati ai raccoglitori esclusivamente alla Direzione Generale e alla Direzione Operativa di COBAT.]

¹² [Doc. 1.]

¹³ [Doc. 1, all. 2, come confermato dall'audizione di Ecobat (doc. 9).]

¹⁴ [Cfr. doc. 1.]

¹⁵ [Cfr. doc. 1, all. 3. Il Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori (CDCNPA) è stato istituito con il Decreto Legislativo n. 188/2008 e s.m.i., recependo la Direttiva Europea 2006/66/CE. Il CDCNPA ha il compito di ottimizzare le attività dei vari sistemi di raccolta di pile e accumulatori presenti sul territorio, garantendo uniformi condizioni operative al fine di incrementare le percentuali di raccolta e di riciclaggio dei rifiuti di pile e accumulatori; il CDCNPA definisce inoltre le modalità di determinazione e di ripartizione dei finanziamenti delle operazioni di raccolta, trattamento e riciclo da sottoporsi all'approvazione del Comitato di Vigilanza e Controllo. Nello specifico il CDCNPA provvede a: (i) organizzare ed effettuare campagne di informazione per i consumatori; (ii) organizzare per tutti i consorziati un sistema capillare di raccolta; (iii) assicurare il monitoraggio e la rendicontazione dei dati relativi alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti di pile e accumulatori portatili, industriali e per veicoli; (iv) garantire il necessario raccordo tra la Pubblica Amministrazione, i sistemi di raccolta e gli altri operatori economici.]

riparo i raccoglitori e i sistemi di raccolta dalle possibili conseguenze penali derivanti dallo stoccaggio delle batterie esauste non allocate in quantità o per periodi di tempo superiori a quanto attualmente consentito dalle autorizzazioni di cui dispongono.

21. Anche le attività degli altri due *smelters* storicamente attivi in Italia (Piombifera Italiana S.p.A. e Piomboghe S.r.l.) avrebbero risentito degli effetti negativi del contesto di mercato. Piombifera Italiana S.p.A. infatti, nel 2022, non avrebbe partecipato ad alcuna delle aste indette dal COBAT e a settembre 2022 ha anch'essa comunicato la sospensione temporanea dei conferimenti presso il suo unico impianto attivo, per raggiungimento della massima capacità di stoccaggio. In ogni caso, la capacità di trattamento congiunta di Piombifera Italiana S.p.A. e Piomboghe S.r.l. rappresenterebbe una quota largamente minoritaria delle batterie esauste raccolte da COBAT, senza contare che presso gli impianti di tali imprese vengono trattati altresì volumi di rifiuti per conto di sistemi concorrenti del COBAT che, a oggi, hanno tali due impianti quali unici canali di sbocco.

22. Alla luce di questa situazione COBAT ha informato, nella segnalazione di ottobre 2022, che le ultime tre aste telematiche organizzate erano andate deserte (1° e 12 settembre e 10 ottobre 2022) per cui il consorzio aveva in programma di avviare, conformemente con quanto previsto all'impegno *sub ii)*, trattative private per l'allocazione dei relativi volumi¹⁶.

23. COBAT e COBAT RIPA hanno concluso che le aste, a loro modo di vedere, non rappresentano più uno strumento concretamente percorribile per l'allocazione delle batterie al piombo esauste. Intanto, secondo COBAT, non c'è da attendersi che operatori (*smelter*) stranieri partecipino alle aste (nessuno ad oggi avrebbe fatto domanda per l'accreditamento), in quanto gli adempimenti richiesti dalla normativa ambientale italiana per l'esportazione di accumulatori al piombo esausti mal si concilierebbero con la partecipazione alle aste: eventuali operatori esteri, infatti, dovrebbero individuare depositi in Italia dove stoccare le batterie esauste eventualmente aggiudicate in attesa dell'ottenimento delle autorizzazioni per l'esportazione (per le quali sarebbero necessari da tre a sei mesi, trattandosi di rifiuti pericolosi) e questo rappresenterebbe un aggravio significativo tenuto conto della possibilità, in alternativa, di negoziare a trattativa privata quantitativi con consegne ripartite nel corso dell'anno per le quali si possa procedere a richiedere un'unica autorizzazione all'esportazione.

24. In una prospettiva più generale, poi, non direttamente legata all'attuale situazione di difficoltà degli *smelter* nazionali, COBAT ha ritenuto che sia *"opportuno riesaminare la stessa necessità di un impegno all'allocazione delle batterie esauste tramite aste"*. La Parte, al riguardo, ha sottolineato che, a seguito dell'avvenuta ottemperanza all'impegno *sub i)* di tipo strutturale, i riciclatori non sono più parte della compagine sociale di COBAT e COBAT RIPA e, dunque, viene meno, per definizione, ogni possibile distorsione concorrenziale nel processo di allocazione degli accumulatori esausti a favore degli stessi *smelters*.

25. Data questa situazione la perdurante attuazione dell'impegno di cui COBAT chiede la revisione lo porrebbe in una condizione di svantaggio concorrenziale rispetto ai sistemi di raccolta concorrenti *"i quali non sono tenuti ad allocare rifiuti piombosi tramite aste ma sono liberi di fare ricorso alla trattativa privata (uno strumento che rende molto più agevole l'esportazione e dunque l'allocazione ad operatori esteri [...]). I sistemi concorrenti potrebbero dunque fare leva sulle modalità di allocazione più flessibili ed efficienti di cui dispongono per incentivare i produttori aderenti a COBAT RIPA a rivolgersi altrove per adempiere agli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore"*¹⁷.

b. L'avvio del procedimento e il provvedimento di proroga del termine di conclusione del procedimento

26. L'Autorità, con provvedimento del 22 novembre 2022 n. 30384, ha avviato il procedimento I838C per valutare l'istanza di revoca o di revisione avente ad oggetto gli impegni resi vincolanti con delibera del 15 giugno 2021, n. 29718, senza disporre l'adozione delle misure cautelari richieste dalle Parti in quanto ha ritenuto che la possibilità per COBAT di effettuare trattative private laddove le aste vadano deserte consenta di superare adeguatamente le difficoltà rappresentate nell'istanza di revisione. L'Autorità non ha, quindi, ritenuto che vi fosse urgenza di disporre la sospensione degli impegni *sub ii)* e *iii)* di COBAT e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA nelle more dello svolgimento del procedimento.

27. FIAMM è stata ammessa a partecipare al procedimento¹⁸ a fronte della presentazione di relativa istanza¹⁹.

28. Con provvedimento del 21 marzo 2023 n. 30551, infine, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento per approfondimenti istruttori.

29. Il 28 giugno 2023 è stata inviata alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito, "CRI")²⁰ concedendo un termine per l'eventuale presentazione di memorie²¹ che le Parti hanno deciso di non presentare²¹.

¹⁶ [Negli impegni presentati ed accolti dal Collegio si legge espressamente: "Con riguardo ai lotti non aggiudicati, COBAT sarà libero di avviare trattative private con operatori, italiani o stranieri, in possesso dei requisiti di legge". Con successive comunicazioni il COBAT ha poi integrato la segnalazione di ottobre 2022 mettendo al corrente l'Autorità del fatto che siano andate deserte anche le aste successive fino alla n. 16 (del 23 maggio 2023).]

¹⁷ [Doc. 1.]

¹⁸ [Doc. 15.]

¹⁹ [Doc. 11.]

V. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

30. Gli Uffici, nel corso dell'istruttoria, hanno avuto interlocuzioni con numerosi *stakeholders* volte a comprendere le dinamiche del mercato del riciclo delle batterie al piombo esauste e le sue evoluzioni al fine di valutare l'opportunità o meno di eliminare l'obbligo di allocazione delle batterie esauste tramite gara da parte di COBAT e COBAT RIPA.

31. In particolare sono stati ascoltati in audizione Ecobat il 2 dicembre 2022²², COBAT il 12 gennaio 2023²³, FIAMM il 7 febbraio 2023²⁴, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) il 21 febbraio 2023²⁵, Piombifera il 22 maggio 2023²⁶, Innovatec S.p.A. (controllante di COBAT S.p.A.) il 25 maggio 2023²⁷.

32. Richieste di informazioni sono state inviate a Clarios²⁸, Piombifera e Piomboleghe il 2 marzo 2023²⁹, a COBAT il 4 aprile³⁰ e il 15 maggio 2023³¹, a Fiamm il 10 maggio 2023³², a Ecobat il 15 maggio 2023³³, di tutte le quali si è ottenuta la risposta³⁴. COBAT ha presentato una memoria, da ultimo, il 19 giugno 2023³⁵.

33. COBAT e COBAT RIPA hanno effettuato accesso agli atti il 3 gennaio, il 2 marzo e l'11 maggio 2023³⁶ e FIAMM il 1° febbraio 2023³⁷.

VI. LE INFORMAZIONI OTTENUTE DAGLI OPERATORI DEL MERCATO

34. Dalle informazioni ottenute dai due *smelters* attivi nel mercato italiano (oltre a Ecobat) è emerso che la loro mancata partecipazione alle aste del COBAT successivamente all'uscita di Ecobat dal mercato³⁸, ossia da settembre 2022, è dipesa dal livello eccessivamente elevato del prezzo base d'asta fissato dal consorzio, rispetto a quello che gli stessi *smelters* erano in grado di ottenere nelle negoziazioni private. Tale situazione non rendeva economicamente vantaggioso l'approvvigionamento tramite il canale³⁹ delle aste anche in ragione dell'eccesso di offerta che si era determinato con la sospensione dell'attività da parte di Ecobat, che aveva indotto una riduzione generalizzata dei prezzi delle batterie usate.

35. In particolare, Piomboleghe ha affermato: *"nell'annualità 2022, in molti casi la Società ha ritenuto che non fosse conveniente partecipare alle suddette aste indette da COBAT, in ragione dei prezzi eccessivamente onerosi per l'acquisto di tali batterie esauste, e tenuto conto dell'aumento dei costi di produzione cui la Società ha dovuto far fronte (ci si riferisce a energia, gas, ausiliari di produzione, ecc.); nelle sei ipotesi in cui ha partecipato alle aste non è comunque riuscita ad aggiudicarsi alcun lotto; solo in due casi, ha proposto un considerevole aumento rispetto della base d'asta, ed ha ottenuto la relativa aggiudicazione [la società ha partecipato a sei aste complessivamente e solo in due casi si è vista aggiudicare dei lotti]. In questi casi, comunque, il livello di prezzo raggiunto non ha consentito di coprire i costi di trasformazione, rendendo di fatto assolutamente non interessante la partecipazione"*⁴⁰.

36. Analogamente Piombifera ha affermato: *"[omissis]*. Ciò in quanto [...], a seguito della sospensione delle attività di trasformazione di Ecobat in Italia a partire dal mese di ottobre 2022, si è registrato un calo significativo della domanda rispetto all'offerta nel mercato nazionale di acquisto di batterie esauste che ha inciso sul prezzo di cessione delle batterie, determinando una rilevante riduzione del prezzo di acquisto delle batterie esauste"* e ancora *"Come si*

²⁰ [Doc. 74.]

²¹ [Doc. 76.]

²² [Doc. 9.]

²³ [Doc. 19.]

²⁴ [Doc. 22.]

²⁵ [Doc. 27.]

²⁶ [Doc. 65.]

²⁷ [Doc. 68.]

²⁸ [Doc. 31.]

²⁹ [Doc. 32 e 33.]

³⁰ [Doc. 42.]

³¹ [Doc. 55.]

³² [Doc. 48.]

³³ [Doc. 54.]

³⁴ [Doc. 36, 38, 39, 44, 45, 51, 53 e 69.]

³⁵ [Doc. 70.]

³⁶ [Rispettivamente doc. 12, 30 e 52.]

³⁷ [Doc. 19 bis.]

³⁸ [Già annunciata nel mese di agosto 2022.]

³⁹ [Cfr. doc. 36 e 37.]

⁴⁰ [Doc. 36.]

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

evince dai dati riportati, i prezzi corrisposti da Piombifera Italiana per l'acquisto delle batterie a seguito di negoziazioni individuali con i propri fornitori sono risultati [omissis]. Risulta evidente che l'eventuale prezzo di acquisto che sarebbe risultato da una aggiudicazione in asta sarebbe stato di gran lunga superiore per Piombifera Italiana rispetto al prezzo ottenuto dall'acquisto tramite i propri fornitori in considerazione del meccanismo delle offerte a rialzo rispetto alla base d'asta stabilito dal regolamento delle aste COBAT oltre ai costi di trasporto del materiale presso l'impianto di Piombifera Italiana. [Omissis]"⁴¹.

37. In maniera abbastanza contrapposta rispetto alla posizione degli smelters, il produttore di batterie FIAMM nel verbale di audizione⁴² ha dato conto che "[...] partecipava ad aste ma acquisiva rottame anche tramite trattative private e [che] entrambi gli strumenti hanno dato prova di funzionare. Peraltro, quando le aste sono state individuate come strumento per l'assegnazione di rottame, il COBAT aveva una struttura di governance diversa. FIAMM ha partecipato alle aste dalla loro prima effettuazione fino a subito prima della fermata dell'attività da parte di Ecobat. In questo periodo FIAMM non ha notato significative differenze tra aste e trattativa privata e, in particolare, non ci sono significative differenze tra i prezzi di aggiudicazione delle aste e i prezzi negoziati sul mercato"⁴³.

38. Piombifera ha altresì sollevato un rilievo sulla dimensione dei lotti⁴⁴: "le dimensioni dei lotti messi a gara non sembrano consentire l'effettivo confronto competitivo dei piccoli operatori, quali Piombifera Italiana, come dimostra la circostanza che le aggiudicazioni hanno interessato sistematicamente i player del mercato con una maggiore capacità di trasformazione"⁴⁵.

39. Il 16 maggio 2023, Ecobat ha comunicato all'Autorità la ripresa dell'attività in entrambi gli impianti di Paderno Dugnano (MI) e Marcanise (CE): "La data di riavvio della produzione di piombo secondario pianificata è il 1° luglio 2023, con alcune attività preliminari (ad esempio ricevimento batterie, eventuale frantumazione e separazione batterie, ecc.) nei due mesi precedenti. La produzione riprenderà gradualmente, a un livello ridotto e con diversi piani operativi nei due stabilimenti: a Paderno sono previste attività di Frantumazione-Desolforazione ed una attività specialistica di fonderia, a Marcanise saranno attivi tutti gli impianti"⁴⁶.

40. Il 16 maggio 2023, il COBAT ha comunicato⁴⁷ che: "a seguito della mancata allocazione dei lotti relativi alle aste nn. 14 e 15 (indette rispettivamente il 24 marzo 2023 e il 18 aprile 2023), è stata instaurata una trattativa privata per la fornitura di batterie al piombo esauste con Ecobat S.r.l. che ha informato COBAT della riapertura dei suoi stabilimenti a far data dal 1° luglio p.v."

41. COBAT ha contestualmente comunicato l'assenza di partecipanti all'asta n. 16/2023 indetta per i giorni 19-23 maggio 2023 e l'avvio di una trattativa privata con Ecobat per la cessione di circa [7.500-15.000] ton di batterie esauste bandite in gare andate deserte.

42. Il socio di controllo di COBAT S.p.A. (Innovatec S.p.A., di seguito anche "Innovatec"), nell'audizione del 25 maggio scorso ha ribadito che: "La fuoriuscita degli smelters da COBAT, in assenza di un obbligo di conferimento da parte dei raccoglitori di batterie esauste, ha portato nel tempo gli smelters ad acquistare direttamente dai primi bypassando la Società. Ciò, in particolare, è stato possibile quando EcoBat S.r.l. ha sospeso l'attività in quanto l'offerta di batterie in Italia a tale momento è stata significativamente eccedente la domanda e, dunque, i due smelters di minori dimensioni riuscivano ad approvvigionarsi facilmente, in via diretta, dai raccoglitori per i volumi di cui necessitavano".

43. Innovatec ha ritenuto che si debba valutare con attenzione l'impatto che il sistema delle aste produce rispetto al "funzionamento dei mercati della raccolta e dell'avvio a riciclo delle batterie al piombo esauste". Infatti, tale criterio di allocazione dei materiali "soffrirebbe di alcuni limiti strutturali: i) le dinamiche riscontrate nella fase di cessione del rifiuto da parte dei raccoglitori i quali, in considerazione della natura di rifiuto pericoloso delle batterie esauste, sono vincolati al rispetto di stringenti limiti quantitativi di stoccaggio presso i propri magazzini e privilegiano quindi operatori che garantiscono una maggiore continuità negli acquisti, continuità che non può essere garantita dalla allocazione tramite asta; ii) l'esigenza degli smelter e degli operatori esteri di ricorrere a modalità di approvvigionamento che garantiscano (anche sulla base di contratti di durata) un flusso continuo di rifiuti da avviare al riciclo al fine di raggiungere un adeguato tasso di utilizzazione dei propri impianti; iii) l'esigenza per COBAT di programmare le attività di acquisto e, in modo speculare, di cessione del rifiuto, senza dover aspettare di conoscere gli esiti delle gare per determinare i quantitativi di batterie che dovranno essere raccolte e successivamente trasportate presso gli impianti

⁴¹ [Doc. 38.]

⁴² [Doc. 22.]

⁴³ [Nella risposta alla richiesta di informazioni pervenuta il 15 maggio scorso (doc. 53) FIAMM ha affermato che "a partire da settembre 2022, FIAMM non ha condotto ulteriori negoziazioni/sottoscritto nuovi contratti per l'acquisto a trattativa privata delle batterie al piombo esauste".]

⁴⁴ [Doc. 38.]

⁴⁵ [Si ricorda gli Impegni resi vincolanti dall'AGCM precisano che, al fine di massimizzare la partecipazione e il confronto concorrenziale, la dimensione dei lotti deve tenere conto della "capacità produttiva degli operatori accreditati e del mercato potenziale in modo da definire, laddove possibile, lotti asimmetrici rispetto alla distribuzione delle capacità dei singoli operatori e un numero di lotti inferiore al numero di concorrenti potenziali".]

⁴⁶ [Doc. 56.]

⁴⁷ [Doc. 57.]

designati ai fini del loro avvio al riciclo; e iv) il limitatissimo numero di potenziali partecipanti alle gare a livello nazionale (che rappresenta di per sé un limite al corretto dispiegamento delle potenzialità competitive dello strumento delle aste) che, come espresso sopra, non hanno interesse a partecipare potendo fare a meno dell'intermediazione di COBAT e l'appurata assenza di qualsivoglia interesse degli operatori esteri a prendervi parte".

44. COBAT si troverebbe, dunque, gravato da un vincolo competitivo molto significativo, in quanto unico operatore del settore (non solo nazionale, ma anche europeo) tenuto al ricorso a uno strumento inefficiente di vendita che lo pregiudicherebbe pesantemente, come testimonia la caduta dei volumi gestiti (la quota di mercato detenuta da COBAT nel settore del riciclo delle batterie al piombo esauste sarebbe in costante discesa, così come il fatturato scaturente da tale attività).

45. COBAT, peraltro, nella memoria presentata il 19 giugno 2023⁴⁸ ha meglio specificato e articolato le caratteristiche del mercato che si sarebbero delineate dopo la chiusura del procedimento I838, facendo presente che: *"La fuoriuscita degli smelter dalla compagine societaria ha [quindi] determinato un'apertura del mercato nel senso auspicato dall'Autorità, nella misura in cui la dismissione delle quote di partecipazione detenute dagli smelter ha eliminato ogni vincolo strutturale e funzionale con COBAT e COBAT RIPA, garantendo a tale categoria produttiva la possibilità di effettuare attività di trattamento delle batterie esauste per conto di qualunque operatore (ivi inclusi i consorzi di filiera concorrenti), nonché di approvvigionarsi delle batterie esauste da chiunque (anche direttamente dai detentori del rifiuto)"*.

46. COBAT ha rilevato, inoltre, che in passato il consorzio prevedeva meccanismi di allocazione delle batterie esauste tramite aste a cui potevano partecipare (solo) i consorziati. Nel nuovo meccanismo di asta che è disceso dall'accettazione degli impegni gli operatori ex consorziati (*smelters*) hanno continuato *"in una logica di continuità iniziale rispetto al passato, ad approvvigionarsi da COBAT, per quantitativi contenuti, anche a seguito dell'implementazione degli impegni"*. A conferma di ciò, alle aste bandite sino al settembre 2022 hanno preso parte esclusivamente gli ex soci storici di COBAT, nonostante sia stata prevista l'apertura della partecipazione a tutti gli operatori, italiani e stranieri purché provvisti delle certificazioni e autorizzazioni richieste dalla legge e dalla normativa applicabili.

47. COBAT ha, poi, sottolineato che la partecipazione effettiva alle aste effettuate fino a settembre 2022 è sempre stata circoscritta a tali imprese, anche se i prezzi di base e di aggiudicazione erano da considerarsi in linea con i prezzi delle trattative private. Riguardo al livello del prezzo base d'asta, il COBAT in audizione ha affermato che la società mette all'asta volumi di batterie esauste di cui si approvvigiona sul mercato in un momento successivo all'espletamento dell'asta stessa, motivo per cui non avendo ancora effettuato gli acquisti delle batterie al momento di effettuazione dell'asta, non ha contezza esatta del prezzo al quale acquisterà e ciò, almeno in parte, spiega perché il prezzo base d'asta debba contemplare un margine di sicurezza per la società.

48. Inoltre, le trattative private garantirebbero, sia per gli operatori stranieri (che preferiscono contratti più duraturi che giustifichino l'attivazione delle procedure amministrative e burocratiche per l'esportazione di rifiuti pericolosi) ma anche per gli operatori italiani, maggiore flessibilità.

Sul punto COBAT ha affermato che: *"gli operatori nazionali (ivi inclusi gli ex consorziati COBAT) hanno manifestato e manifestano tuttora una decisa preferenza per la stipula di contratti di durata, modalità (incompatibile, come visto sopra, con il meccanismo d'asta) che garantisce maggiormente la continuità delle attività aziendali tanto dei produttori quanto delle imprese di trattamento. Tramite i contratti di durata, gli operatori possono infatti avere in anticipo contezza dei quantitativi di batterie esauste e di piombo secondario che riceveranno periodicamente, senza andare incontro all'alea tipica delle procedure di gara"* ⁴⁹.

49. Infine, COBAT ha fatto presente che gli *smelters*, che precedentemente si avvalevano delle sue attività di intermediazione, quando le aste erano agli stessi riservate, nel nuovo contesto in cui non detengono più quote del consorzio/società, si sono orientati verso canali alternativi, approvvigionandosi di batterie esauste direttamente dai raccoglitori, in quanto liberi di scegliere.

I raccoglitori, dal lato loro, in considerazione della sostanziale penuria di sbocchi sul mercato a valle (su cui ha influito pesantemente la sospensione dell'attività di Ecobat che ha da sempre rappresentato il principale *smelter* nazionale in termini di capacità) hanno avuto negli ultimi due anni problemi legati al raggiungimento del limite massimo di stoccaggio delle batterie esauste (che, in quanto rifiuti pericolosi, sono soggette a specifici limiti quantitativi e temporali di detenzione) e hanno optato di preferenza la cessione delle batterie raccolte a soggetti in grado di garantire loro una maggiore continuità e regolarità negli acquisti e, per questa via, un maggiore flusso di rifiuti in entrata e in uscita.

50. In un contesto di avvenuta apertura del mercato, il COBAT ha quindi concluso che la circostanza che esso solo, tra tutti gli operatori, sia tenuto a ricorrere a uno specifico meccanismo di allocazione: *"in assenza di un obbligo di partecipazione delle altre parti dell'originario procedimento e/o di una previsione di pari portata per gli operatori concorrenti, espone la Società ad un grave irrigidimento operativo che la sta già penalizzando oggi e la penalizzerà ancora di più in futuro. Come detto, infatti, tutti gli operatori del settore (smelter e produttori) possono cedere e*

⁴⁸ [Doc. 70.]

⁴⁹ [Doc. 70.]

acquistare liberamente le batterie esauste di cui hanno bisogno, senza essere tenuti ad usufruire delle attività di intermediazione di COBAT e definendo nuove modalità operative che consentano di rispondere al meglio alle mutevoli esigenze dei detentori del rifiuto e degli acquirenti. COBAT deve invece rispettare un vincolo [...] che limita e condiziona in maniera particolarmente incisiva le proprie attività in un mercato caratterizzato, da un lato, da una platea estremamente ridotta di potenziali acquirenti in asta e, dall'altro, da un numero particolarmente ampio di soggetti che offrono le batterie esauste raccolte"⁵⁰.

VII. Valutazioni

51. Alla luce dell'istruttoria condotta e delle evidenze acquisite, si ritiene che il mercato della vendita di batterie esauste al piombo ai riciclatori nel contesto geografico italiano presenti caratteristiche tali per cui l'istanza di revisione presentata da COBAT sia meritevole di accoglimento.

52. Il meccanismo dell'asta competitiva in un contesto in cui vi è (i) discrezionalità in capo agli operatori (*smelters* e produttori) in ordine alla modalità di acquisto delle batterie esauste (che possono essere, quindi, negoziate a trattativa privata); (ii) un obbligo di allocazione tramite asta in capo a un solo consorzio tra quelli presenti in questo mercato; (iii) una situazione di limitata capacità di trattamento da parte di imprese operanti in Italia da cui discende una domanda limitata di batterie esauste da parte degli *smelters* nazionali e (iv) un eccesso di offerta di batterie al piombo, non appare rappresentare un mezzo efficace per garantire l'allocazione equa, non discriminatoria e competitiva delle batterie stesse.

53. Nello stesso tempo tale modalità di allocazione non appare neanche indispensabile per garantire il corretto operato del COBAT in quanto, da un lato, la fuoriuscita degli *smelters* dalla compagine societaria della società *benefit* (a seguito di specifico impegno di natura strutturale assunto nell'ambito del procedimento I838) ha fatto venire meno ogni legame strutturale e funzionale tra COBAT e COBAT RIPA e tale categoria di operatori, ai quali in passato erano riservate aste *ad hoc*; dall'altro, le modalità alternative di allocazione rappresentano un vincolo competitivo di per sé rispetto all'attività di intermediazione svolta dal COBAT.

54. Ciò che è emerso dalle evidenze agli atti è che il COBAT, in particolare a partire da settembre 2022, non ha fissato livelli di prezzi base d'asta coerenti con la situazione di eccesso di offerta di batterie esauste causata dalla fuoriuscita di Ecobat dal mercato. Tale situazione appare potersi ricondurre alla spiegazione di COBAT circa il fatto che la valutazione del prezzo base d'asta viene effettuata dal COBAT su volumi di batterie esauste non ancora acquistati rispetto ai quali, dunque, la società deve applicare un approccio prudenziale che sovrastimi piuttosto che sottostimi il costo previsionale di acquisto delle batterie esauste da mettere a gara che essa dovrà sostenere. Tale stima, peraltro, potrebbe essere particolarmente complessa in periodi di cambiamenti delle condizioni di mercato che si riflettono sui prezzi come avvenuto per i rifiuti delle batterie al piombo esauste a seguito dell'uscita di Ecobat dal mercato.

55. Questa tesi appare confermata dai dati forniti da Piombifera e Piomboghe, nell'ambito del presente procedimento, da cui è possibile constatare come i prezzi base delle aste del COBAT siano rimasti *relativamente* competitivi, rispetto ai prezzi di mercato, fino all'uscita di Ecobat dal mercato. In altri termini, dopo la sospensione dell'attività di Ecobat, i prezzi base delle aste non sono stati adeguati dal COBAT al livello discendente dei prezzi di mercato e, quindi, sono risultati superiori e non convenienti anche tenuto conto dell'eccesso di offerta che rendeva facilmente utilizzabili altre fonti di approvvigionamento⁵¹. In tal senso Piombifera, nella risposta alle informazioni richieste, ha affermato: "il valore posto a base d'asta delle gare COBAT è risultato in larga misura superiore rispetto al prezzo di cessione delle batterie praticato dai fornitori e dallo stesso COBAT nell'ambito di trattative private"⁵².

56. Il meccanismo dell'asta adottato con gli impegni è, inoltre, articolato secondo un sistema di offerte a rialzo rispetto a un prezzo base. Quest'ultimo è noto al mercato, in quanto pubblicato, e dunque rappresenta un prezzo di riferimento che in qualche misura attribuisce un vantaggio competitivo nell'ambito delle negoziazioni private per eventuali ribassi o anche solo per eguagliare il prezzo di vendita in quest'ultimo canale al prezzo base d'asta fissato da COBAT. Sotto tale profilo, quindi, in una situazione in cui vi è trasparenza delle condizioni economiche delle aste COBAT e flessibilità di scelta da parte degli acquirenti, le aste COBAT tendono ad essere scartate come modalità di approvvigionamento. A ciò si aggiunga, come sottolineato da COBAT, che spesso gli *smelters* avviano negoziazioni per l'acquisto di batterie esauste direttamente con i detentori dei rifiuti (raccoltori) senza neanche avvalersi dell'attività di intermediazione dei consorzi.

57. In tale contesto, alla luce delle caratteristiche del prodotto e del mercato interessato, in particolare per come si è sviluppato successivamente alla fuoriuscita degli *smelters* dal COBAT e, dunque, a seguito dell'attuazione dell'impegno *sub i*) con cui si è chiuso il procedimento I838, lo strumento delle aste non si è rivelato utile all'ottenimento di prezzi di aggiudicazione particolarmente competitivi, stante il meccanismo del rialzo rispetto al prezzo base che, come visto sopra, ha anzi fornito un vantaggio al raggiungimento di prezzi migliori nel canale delle negoziazioni private cui gli operatori nel tempo si sono orientati di preferenza.

⁵⁰ [Doc. 70.]

⁵¹ [Tutti gli operatori hanno sottolineato al riguardo le difficoltà di gestione delle batterie esauste da parte di raccoglitori/detentori dei rifiuti e il forte rallentamento della raccolta (cfr. doc. n. 38 Piombifera e doc. n. 39 Clarios).]

⁵² [Doc. 38.]

58. Per tale ragione, gli operatori (consorzii storici di COBAT) hanno partecipato alle aste indette da COBAT soltanto in una fase iniziale, decidendo in seguito di approvvigionarsi tramite altri canali di vendita.

59. Alla luce della concorrenza tra negoziazioni dirette delle batterie esauste da parte dei detentori direttamente con gli *smelters* (e con i produttori) e le vendite per il tramite dei consorzi di *compliance* all'EPR (*Extended Producer Responsibility*) come COBAT RIPA tramite COBAT, si ritiene che le trattative private siano suscettibili di garantire un congruo livello di competitività nel mercato nonché maggiore flessibilità nell'organizzazione delle vendite e della loro tempistica.

60. In ragione, inoltre, degli esiti di svolgimento delle aste (da settembre 2021 a oggi) per l'allocazione delle batterie esauste raccolte da COBAT (nella modalità raccolta libera) e alla luce delle caratteristiche e dell'evoluzione del mercato della vendita delle batterie esauste, il mutato contesto competitivo ha mostrato i limiti della vincolatività dell'impegno sub *ii*) e *iii*) assunti da COBAT e dell'impegno n. 2 assunto da COBAT RIPA di cui al provvedimento di chiusura del procedimento I838.

61. In tale situazione, poi, lo svolgimento delle aste per il COBAT, oltre a creare un aggravio procedurale anche in termini di tempistica rispetto alle negoziazioni dirette, non ha consentito (da settembre 2022 a oggi) alla società *benefit* di allocare i quantitativi tramite il meccanismo della gara, riducendo, comunque, il fatturato imputabile a tale attività di intermediazione in maniera significativa sulla base del confronto presentato da COBAT tra i volumi e il fatturato dei primi mesi del 2022 e i corrispondenti mesi del 2023.

62. Alla luce delle considerazioni sopra esposte si ritiene che possa essere accolta l'istanza di revisione degli impegni presentata da COBAT e COBAT RIPA con revoca dell'impegno sub *ii*) e *iii*) (quest'ultimo nella parte strettamente connessa all'allocazione delle batterie esauste tramite aste, i. e. relativamente al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) di COBAT e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA.

VIII. CONCLUSIONI

63. In conclusione, in ragione dell'esperienza di svolgimento del meccanismo delle aste per l'allocazione delle batterie esauste raccolte da COBAT nella modalità raccolta libera dopo la chiusura del procedimento I838 (da settembre 2021 ad oggi) e alla luce delle caratteristiche e dell'evoluzione del mercato della vendita delle batterie esauste sopra descritto, il mutato contesto competitivo appare rendere superata la necessità di mantenere la vincolatività dell'impegno sub *ii*) e *iii*) (quest'ultimo nella parte strettamente connessa all'allocazione delle batterie esauste tramite aste, i.e. relativamente al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) di COBAT e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA.

RITENUTO, quindi, che sussistano le condizioni per la revoca parziale degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 15 giugno 2021 n. 29718 (di chiusura del procedimento I838 *Restrizioni nell'acquisto degli accumulatori al piombo esausti*) limitatamente all'impegno sub *ii*) e *iii*) (quest'ultimo nella parte strettamente connessa all'allocazione delle batterie esauste tramite aste, i.e. relativamente al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) di COBAT e all'impegno n. 2 di COBAT RIPA, restando vincolanti tutti gli altri impegni di cui al provvedimento;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) l'accoglimento dell'istanza di revoca parziale presentata dalla società COBAT S.p.A. Società *benefit* e COBAT RIPA il 20 ottobre 2022;

b) la revoca parziale degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 15 giugno 2021 n. 29718 limitatamente all'impegno sub *ii*) e *iii*) (quest'ultimo nella parte strettamente connessa all'allocazione delle batterie esauste tramite aste, i.e. relativamente al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) di COBAT S.p.A. e all'impegno n. 2 di COBAT RIPA, restando vincolanti tutti gli altri impegni di cui al medesimo provvedimento.

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 notificazione 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 notificazione del provvedimento stesso.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli