



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 ottobre 2023;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

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

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

i) I Segnalanti

1. ROBI S.r.l. (acronimo di "Raccolta Oli Bruciati Industriali", di seguito anche "ROBI") 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 produzione di olio base destinato all’industria della gomma e del bitume. Il fatturato di ROBI S.r.l. nel 2022 è stato di circa 11 milioni di euro.

2. Grassano S.p.A. (di seguito anche “Grassano”) è parte del gruppo Riccoboni, cui appartengono 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) è un impianto per lo smaltimento finale di rifiuti speciali non pericolosi sito 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) Il soggetto denunciato

3. Il CONOU è il “Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli Oli minerali Usati” (nel seguito anche solo il “Consorzio”), concepito per la gestione dell’avvio a riciclo e recupero dell’olio lubrificante usato, in adempimento agli obblighi di responsabilità estesa del produttore o EPR (acronimo inglese di *Extended Producer Responsibility*) che gravano sui produttori e importatori di oli lubrificanti. Il Consorzio opera in monopolio legale ed è disciplinato dall’articolo 236 del D.lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico dell’Ambiente, di seguito anche “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)¹, da ultimo il 7 novembre 2017. Il fatturato del CONOU nel 2022 è stato di circa 72 milioni di euro.

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

¹ Di concerto con il Ministero per lo Sviluppo Economico, oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

II. IL QUADRO NORMATIVO

II.1 La rigenerazione degli oli lubrificanti usati

4. La vicenda in oggetto si incentra su un contrasto insorto 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”), anche ai fini del riconoscimento del corrispettivo di tale attività previsto dall’articolo 236 del TUA.

5. L’articolo 236 del TUA, in particolare, 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 ad assolvere agli obblighi di EPR tramite adesione al CONOU.

6. Sul punto, l’articolo 236 del 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)²; (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)³.

7. La rigenerazione è un’operazione di *riciclaggio* che riguarda specificatamente gli oli. 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” (enfasi aggiunta), escluso il recupero di energia (articolo 183, comma 1, lettera u), TUA)⁴.

II.2 L’autorizzazione degli impianti di rigenerazione

8. Sotto il profilo della ripartizione delle competenze istituzionali in tali materie, in generale, il MASE vigila sul rispetto degli obblighi in materia di

² La definizione è la stessa prevista a livello euro-unitario dalla Direttiva 2008/98/CE (c.d. Direttiva quadro sui rifiuti).

³ 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).

⁴ 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”.

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 del D. Lgs. n. 95/1992, abrogato dal TUA).

9. 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'Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito, anche “AIA”), sempre di competenza regionale⁵.

10. In definitiva, la competenza a qualificare il processo di uno specifico impianto di recupero dei rifiuti come rigenerazione è della Regione nel cui territorio l'impianto si colloca o dell'amministrazione da questa delegata⁶, la quale si avvale dell'ARPA regionale per i profili tecnici (articolo 29-*quater*, comma 6, TUA).

II.3 Il CONOU: costituzione, obblighi e governance

11. Il CONOU, che opera in regime di monopolio legale, è stato istituito originariamente con D.P.R. n. 691/1982 con la denominazione di Consorzio Obbligatorio degli Oli Usati (o “COOU”). Attualmente il Consorzio è disciplinato dal combinato disposto dell'articolo 11 del D. Lgs. n. 95/1992, in parte ancora in vigore, e dell'articolo 236 TUA.

12. Sono tenute a aderire al consorzio obbligatorio, anche al fine di assolvere ai propri obblighi in materia di EPR, le imprese che: (i) producono, importano o mettono in commercio oli di base vergini; (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*”.

13. 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 unico per legge) un contributo, definito dallo stesso consorzio e soggetto a periodiche revisioni, detto “contributo ambientale”, che serve a remunerare i costi del

⁵ Cfr. articolo 208, comma 2, articolo 7, comma 4-ter, e Allegato VIII alla Parte II del TUA.

⁶ Come nel caso della Lombardia e del Piemonte ove tale competenza è, rispettivamente, delegata alle Province e alla città metropolitana di Torino.

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)⁷.

14. In base all'articolo 236 TUA, il Consorzio 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.

15. Da ultimo, nel 2009⁸, sono stati aggiunti ulteriori importanti obblighi per il Consorzio, tra cui l'articolo 236, comma 12, lettera *l-bis* contempla quello di *“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 lubrificante rigenerate di qualità idonea per il consumo”*. La lettera *l-ter* contempla, inoltre, l'obbligo di *“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”*.

16. 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

⁷ 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.

⁸ Cfr. Decreto-Legge n. 135/2009, convertito con modificazioni in legge n. 166/2009, articolo 13.

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 TUA)⁹.

III. LA FILIERA INTERESSATA

17. 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 tipo di olio e di applicazione e, pertanto, la recuperabilità in olio usato a fine vita di un lubrificante dipende dalle modalità di utilizzo dell'olio stesso¹⁰. 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 esausti¹¹.

18. A livello quantitativo, nel 2022, l'immesso al consumo di oli lubrificanti in Italia è stato pari a circa 384 mila tonnellate¹². Di queste, circa il 52% degli utilizzi avviene 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, ad 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 ad oggi

⁹ 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).

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

¹² Le informazioni riportate in questa sezione sono prevalentemente tratte da dati ufficiali dello stesso CONOU di cui all'ultimo "Rapporto di Sostenibilità", cfr. https://www.conou.it/app/uploads/2023/05/RDS_2022.pdf.

riconosciute per lo svolgimento di tale attività¹³.

19. 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).

20. Per quel che riguarda i soggetti attivi nella filiera, il CONOU conta ad oggi 995 consorziati, divisi nelle quattro categorie già menzionate, espressamente previste dal TUA: 2 imprese di rigenerazione (che operano in 3 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.

21. 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 720 kg).

22. Per la fase a valle della raccolta, la rigenerazione, sul territorio italiano sono attive, come detto, solo due imprese ad oggi riconosciute dal CONOU, dotate di tre impianti: Itelyum Regeneration S.p.A. (*ex* Viscolube, nel seguito anche solo “Itelyum”), che detiene due impianti, di cui uno in provincia di Lodi e un altro in provincia di Frosinone, e Ra.M.Oil S.p.A. (“RAMOIL”), titolare di un impianto in provincia di Napoli. In particolare, dopo la raccolta e le analisi svolte presso i depositi CONOU¹⁴, l’olio usato viene consegnato agli impianti di rigenerazione per il trattamento, teso alla produzione

¹³ 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%). Con ogni probabilità a oggi CONOU, non riconoscendo l’attività di ROBI come rigenerazione, conteggia i materiali dallo stesso trattati come “altro recupero”.

¹⁴ 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.

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 oggi riconosciute, 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 dell'olio usato rispetto alle basi vergini provenienti dal petrolio).

23. Come anticipato, il finanziamento dell'insieme dei predetti corrispettivi e delle attività del Consorzio avviene tramite l'incasso annuale del c.d. "contributo CONOU" che i consorziati che immettono al consumo oli lubrificanti (ossia i "produttori" e importatori, così come previsto dall'articolo 236, commi 7-9, del TUA) pagano in assolvimento agli obblighi EPR. 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, le cui previsioni vengono prese a riferimento dal Consorzio per gli adeguamenti del contributo a garanzia del mantenimento dell'equilibrio economico del sistema¹⁵.

IV. LE CONDOTTE SEGNALATE

IV.1. La segnalazione di ROBI

24. Secondo la segnalazione ricevuta, con l'iniziale supporto del Consorzio di filiera (CONOU) e sotto la vigilanza delle autorità competenti, ROBI, società attiva in Lombardia nella raccolta di oli usati, ha investito nei primi anni 2000 per ampliare il proprio perimetro di attività nel mercato a valle della rigenerazione, realizzando un piccolo impianto nello stesso sito ove si colloca il deposito degli oli usati che la stessa raccoglie, a Treviolo (Bergamo). L'impianto ha ottenuto il rilascio di autorizzazione integrata ambientale nel 2007, poi ampliata da una serie di determine successive, che include anche attività di recupero c.d. "R9" (al fine di produrre il c.d. "ROBI OIL").

¹⁵ 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 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.

25. CONOU avrebbe inizialmente partecipato con spirito collaborativo alle sperimentazioni di ROBI, sottoscrivendo con quest'ultima e con la Regione Lombardia un apposito accordo di programma nel 2005¹⁶. Il 26 ottobre 2017, CONOU ha 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’art. 183 comma 1 lett. v) del TUA*” (articolo 8)¹⁷.

26. Secondo ROBI, nel momento in cui la società ha richiesto il corrispettivo alla rigenerazione, il Consorzio avrebbe iniziato a osteggiare la sua attività di trattamento, 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)¹⁸ e non si qualificano come oli rigenerati altamente raffinati. In particolare, CONOU avrebbe imposto una serie di requisiti che le imprese devono rispettare per qualificarsi come “*rigeneratori*” riconosciuti dal Consorzio. In sostanza, deve trattarsi di raffinerie in grado di rigenerare gli oli usati per la produzione di nuovi oli lubrificanti¹⁹. 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.

27. 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 1° gennaio 2019, quindi, ROBI, sui volumi lavorati nel suo impianto, non percepisce né il contributo per la raccolta, né il corrispettivo per la rigenerazione.

28. Diversamente da quanto sostenuto dal CONOU, secondo il segnalante, il

¹⁶ Più in particolare, il 16 febbraio 2005 è stato firmato un Protocollo d'intesta 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.

¹⁷ In particolare, con tale scrittura privata [omissis].

¹⁸ Secondo il Consorzio, “[...] *la Rigenerazione è finalizzata a produrre un Olio di Base Lubrificante di qualità tale da essere utilizzabile per lo scopo originario, ossia per la produzione di Oli Lubrificanti, in linea con gli obiettivi della cd. “economia circolare”. Non rientra invece nella nozione di Rigenerazione la produzione di oli destinati, ad esempio, a bitumi, miscele di gomma o altri utilizzi*” (cfr. allegati alla segnalazione del 2 febbraio, doc. 1).

¹⁹ 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.

proprio processo di trattamento degli oli apporterebbe benefici complessivi da un punto di vista ambientale, in quanto viene eseguita una rigenerazione “di prossimità” nello stesso luogo di raccolta degli oli esausti, che ne limita la circolazione, riducendo i rischi di sversamento accidentale e, in ogni caso, i costi ambientali del trasporto di rifiuti pericolosi²⁰. Anche per quel che riguarda la destinazione successiva al trattamento, il prodotto del processo di rigenerazione di ROBI viene venduto a imprese della filiera della gomma e del bitume, produzioni particolarmente rilevanti nella zona di Bergamo (e Brescia), ove si trova un vero e proprio distretto industriale, chiudendosi il cerchio del riciclaggio di tali rifiuti nella stessa area territoriale dell’impianto di ROBI, nel massimo rispetto di una logica di economia circolare.

29. In conseguenza della propria interpretazione restrittiva dell’attività di rigenerazione, il Consorzio: (i) non riconosce a ROBI il corrispettivo di rigenerazione previsto dall’articolo 236 del TUA; (ii) non consente che le sia ceduto olio esausto dai propri raccoglitori²¹ (e non eroga a ROBI sui medesimi neanche i contributi previsti per l’attività di raccolta²²); (iii) è intervenuto nel periodico procedimento di riesame dell’AIA dell’impianto di ROBI presso la Provincia di Bergamo, sostenendo che ROBI non debba essere autorizzata a svolgere attività di rigenerazione²³. Infine, CONOU è altresì intervenuto *ad opponendum* in un ulteriore procedimento presso la Provincia di Bergamo finalizzato ad autorizzare la mera modifica degli orari di funzionamento dell’impianto di ROBI (da 8h a 24h giornaliere, a parità di capacità produttiva autorizzata, per ragioni di economia elettrica), anche in quel caso paventando “*effetti negativi dal punto di vista ambientale*” dell’estensione del funzionamento dell’impianto, dal momento che, secondo CONOU, le attività di trattamento di ROBI “*non apportano nessuna miglioria al rifiuto oggetto di trattamento*”, che uscirebbe sostanzialmente dall’impianto nelle stesse

²⁰ Si ricorda che, come menzionato, i rigeneratori storici dispongono di solo tre impianti in Italia, con importanti spostamenti degli oli sul territorio nazionale per il conferimento a tali strutture.

²¹ Secondo quanto riportato da ROBI, nel 2021 CONOU avrebbe modificato il contratto di concessione con i raccoglitori inserendo una definizione di rigenerazione indebitamente ristretta, ritagliata su quella che svolgono attualmente le due sole imprese riconosciute da CONOU e vincolando i concessionari a cedere gli oli solo a queste ultime, a pena di risoluzione del contratto. A riprova di tale circostanza ROBI ha prodotto la documentazione contrattuale prima e dopo tale modifica; nell’ultimo contratto è stata inserita la definizione di impresa di rigenerazione in questione, secondo cui, in particolare, sarebbe tale l’impresa: *[omissis]*. Peraltro, ai sensi del contratto, il concessionario può chiedere al CONOU stesso di confermare se le imprese di rigenerazione individuate abbiano i requisiti previsti.

²² ROBI ha dichiarato di lavorare anche gli oli raccolti da altre due imprese che tuttavia sono passibili di contestazioni da parte del Consorzio in ragione delle clausole del contratto di concessione e alle quali comunque ROBI deve corrispondere un prezzo che più che compensi la mancata cessione al sistema CONOU.

²³ Cfr. Atto di intervento protocollo n. 717 del 13 settembre 2021. Il procedimento si è successivamente concluso con positivo rinnovo a ROBI dell’AIA il 18 maggio 2023.

condizioni in cui è entrato²⁴.

30. ROBI ritiene che l'interesse del Consorzio a escluderlo dal mercato della rigenerazione degli oli usati sia da mettere in relazione con la rilevanza, all'interno della *governance* di CONOU, degli unici due rigeneratori consorziati a livello nazionale. Infatti, tali soggetti non solo rappresenterebbero una delle quattro categorie di soci del Consorzio, e condividerebbero interessi comuni anche con l'ulteriore categoria degli importatori/produttori (cfr. *infra*), ma si sarebbero espansi anche nella categoria dei raccoglitori tramite l'acquisizione di numerose partecipazioni societarie.

31. ROBI, sul punto, ha fatto presente che la categoria dei produttori, oltre che responsabile per l'adempimento degli obblighi di EPR con la corresponsione del contributo ambientale è, altresì, cliente dei due rigeneratori per quanto riguarda gli oli rigenerati da questi prodotti che vengono impiegati per la produzione di nuovi oli lubrificanti con formulazioni *blend* (ossia un *mix* di oli di base vergini e una parte di basi rigenerate). In tal modo essi ottengono verosimilmente un abbattimento dei costi di produzione degli oli lubrificanti che immettono in commercio²⁵. Per tale ragione, i produttori sosterranno le ragioni dei due rigeneratori riconosciuti dal Consorzio condividendo con essi le ragioni economiche della massimizzazione della produzione di oli rigenerati utili alla produzione di nuovi oli lubrificanti²⁶.

32. Le condotte del Consorzio, secondo ROBI, limiterebbero i suoi margini di operatività e di profitto dal momento che la costringono a contare su volumi di oli inferiori rispetto agli altri rigeneratori e, comunque, inferiori alla capacità di trattamento del suo impianto²⁷, nonché le precludono il percepimento di corrispettivi da CONOU sugli oli che la stessa raccoglie, dovendo sostenere in proprio tutti i costi per l'attività di rigenerazione²⁸,

²⁴ Cfr. allegati alla segnalazione del 2 febbraio 2023 (doc. 1). Anche in questo caso, la Provincia ha poi comunque autorizzato ROBI all'estensione oraria.

²⁵ Sul punto si noti che, dalle informazioni raccolte nella trattazione di un pregresso caso e acquisite al fascicolo, la stessa Itelyum in risposta a una richiesta di informazioni aveva affermato che “*Storicamente, il prezzo delle basi lubrificanti rigenerate viene stabilito sul mercato con uno sconto di circa il 10-15% rispetto al prezzo delle basi lubrificanti di prima raffinazione*” (doc. 16).

²⁶ Ciò anche in ragione del contributo ambientale che i produttori pagano per sostenere l'attività di rigenerazione e che in questo modo tornerebbe, almeno in parte, a beneficio della medesima categoria che lo corrisponde.

²⁷ Secondo la società, peraltro, escluderla dal novero delle imprese di rigenerazione aventi diritto al corrispettivo costituirebbe un *vulnus* anche per i consumatori finali di basi lubrificanti poiché, essendo il suo processo industriale meno costoso di quello di Itelyum e RAMOIL, l'importo a tonnellata del corrispettivo per la rigenerazione effettuata dall'impianto ROBI potrebbe essere meno elevato di quello calcolato per gli impianti a oggi riconosciuti, con la conseguenza che l'esborso totale annuo per il corrispettivo per la rigenerazione sarebbe complessivamente inferiore e il mercato di sbocco ne risulterebbe avvantaggiato.

²⁸ Si tenga presente che i contributi alla rigenerazione erogati a favore di Itelyum e RAMOIL nel 2021 corrispondono a circa [10-25] milioni di euro, trattandosi dunque di partite economiche importanti per la

inclusi a monte i costi della raccolta dell'olio usato a tal fine impiegato.

IV.2 La posizione del Ministero (MATTM) e di ARPA Lombardia nella vicenda ROBI

33. ROBI nella sua segnalazione ha anche affermato che, a giugno 2017, ha chiesto al MATTM (oggi MASE) un intervento chiarificatore sulla questione controversa con il CONOU. Quest'ultimo, ritenendo di non avere competenze nell'analisi del processo industriale, ha affermato che il Consorzio di filiera dovrebbe costituire il soggetto di riferimento nella valutazione e qualificazione delle operazioni di riciclo; tuttavia, alla luce del contrasto interpretativo insorto tra il Consorzio e ROBI, ha ritenuto *“opportuno [...] per esigenze di terzietà, coinvolgere nelle attività di verifica e riscontro un organismo di tipo istituzionale”*²⁹.

34. In particolare, il MATTM al tempo invitò ROBI ad avvalersi dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente (“ARPA” o “Agenzia”) territorialmente competente ai sensi della legge n. 132/2016, per accertare la qualità dell'olio prodotto dal suo impianto, al fine di pervenire alla sua corretta qualificazione. Il Ministero al tempo sottolineava come le attività astrattamente riconducibili al codice R9 (di cui all'AIA ottenuta da ROBI) comprendano non solo la *“rigenerazione”*, ma anche *“altri reimpieghi di oli usati”*; pertanto, suggeriva ad ARPA di puntualizzare l'oggetto esatto dell'attività di impresa autorizzata a ROBI nel caso in discussione³⁰.

35. ARPA Lombardia quindi, su invito di ROBI (che ne ha sostenuto i relativi costi), e data la richiesta del MATTM, ha avviato il procedimento di verifica delle attività dell'impianto del segnalante, condotto in contraddittorio con CONOU³¹ e concluso in quella prima fase con una relazione del 26 luglio 2018. Nella stessa, ARPA concluse che il ROBI OIL è un c.d. *“altro olio base lubrificante”* (*“Other Lubricant Base Oil”* o *“OLBO”*) che può essere impiegato per un utilizzo specifico individuato (nell'industria della gomma e del bitume). In un'ulteriore lettera di chiarimenti del 26 novembre 2018, a seguito di una richiesta del MATTM, ARPA precisò che ROBI *“[...] svolge un trattamento di recupero che, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera v del*

filiera in esame e in grado di incidere significativamente sulla capacità competitiva degli operatori nella stessa attivi (cfr. doc. 16).

²⁹ Cfr. comunicazione del MATTM dell'11 agosto 2017, tra gli allegati alla risposta di ROBI alla richiesta di informazioni della Direzione (del 7 luglio 2023), doc. 4.

³⁰ In ogni caso, secondo il MATTM, *“sulla base delle risultanze tecniche dell'Agenzia, potranno essere superati i dubbi interpretativi e garantita l'adeguata qualificazione delle attività”*.

³¹ Il quale è intervenuto nel procedimento con nota prot. 544 del 28 novembre 2017, allegata alla relazione finale ARPA prodotta in atti da ROBI (cfr. allegati alla segnalazione del 2 febbraio, doc. 1).

*D.lgs. 152/06, non essendo specificati nell'articolo i limiti e i processi del trattamento, si può definire rigenerazione per un uso specifico per la filiera identificata*³².

36. Si fa presente che CONOU ha instaurato un giudizio presso il TAR Lombardia³³ proprio contro le relazioni e comunicazioni al MATTM di ARPA Lombardia del 2018, con cui l'Agenzia ha riconosciuto all'attività svolta dall'impianto ROBI la natura di *rigenerazione* degli oli minerali usati, ritenendo che l'attuale definizione di rigenerazione prevista dal TUA non imponga tutti i requisiti di processo richiesti dal CONOU³⁴. Il giudizio si è recentemente concluso con sentenza del 5 settembre 2023, con cui i giudici amministrativi hanno dichiarato inammissibile il ricorso di CONOU, riconoscendo la mancanza di natura provvedimento della relazione di ARPA, che esprimerebbe soltanto valutazioni tecniche prive di contenuto obbligatorio nei confronti di CONOU, al quale spetterebbe la decisione finale sul riconoscimento del corrispettivo di rigenerazione nella filiera in esame³⁵.

IV.3 L'analogia vicenda della società Grassano S.p.A. e la segnalazione di quest'ultima

37. Nelle integrazioni alla propria segnalazione, ROBI ha altresì informato di essere a conoscenza di una vicenda contenziosa sostanzialmente analoga alla propria, circa un altro impianto, della società Grassano, attiva in provincia di Alessandria.

38. A fronte di una richiesta di informazioni del 15 settembre 2023 sul contenzioso pendente con il CONOU, Grassano, nel fornire risposta all'Autorità, ha ritenuto di presentare contestualmente una segnalazione delle condotte anticoncorrenziali tenute dal Consorzio.

39. Dalle informazioni fornite si evince che la società piemontese, a differenza di ROBI, non ha ancora realizzato l'impianto per la rigenerazione degli oli usati che già raccoglie sul territorio (e che allo stato conferisce, quindi, in quanto concessionario, ai due impianti di rigenerazione riconosciuti dal

³² Cfr. doc. 1.2.

³³ Sezione terza, R.G. 233/2019.

³⁴ Si legge sul punto nella memoria per il merito prodotta in giudizio da ARPA: *[omissis]* (cfr. allegati al doc. 2).

³⁵ Nella sentenza si legge, in particolare: *“Nessun valore provvedimento può essere attribuito alle relazioni di ARPA, sia in considerazione del fatto che le stesse hanno contenuto meramente tecnico valutativo, sia in considerazione del fatto che da esse nessun obbligo conformativo deriva a carico di CONOU o del Ministero: 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, non risultando peraltro in atti alcuna decisione in tal senso”*.

CONOU³⁶). L'impianto è progettato per rigenerare oli usati con un processo di raffinazione diverso da quello seguito dai due rigeneratori storici ma finalizzato alla produzione, allo stesso modo, di *oli lubrificanti altamente raffinati*. Il prodotto finale pertanto sarebbe analogo a quello di Itelyum e RAMOIL e, comunque, la costruzione dell'impianto è già stata autorizzata dagli enti competenti a ciò preposti.

40. 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 legato al trasporto su grande distanza degli oli raccolti³⁷.

41. 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 CONOU avrebbe espresso parere favorevole in conferenza di servizi; in tale fase erano state sollevate osservazioni da Itelyum sulla presunta non corrispondenza del processo seguito dall'impianto di Grassano con i BREF 2018³⁸ (obiezioni che CONOU riproporrà in fase di riesame dell'AIA di Grassano negli anni 2021/2022). Ad aprile 2017 è stata rilasciata l'AIA con prescrizioni. A seguito del rilascio, Grassano ha presentato istanza di modifica delle prescrizioni. 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.

42. Nonostante Grassano abbia ottenuto una decisione di AIA favorevole da parte della Provincia di Alessandria con valutazione positiva anche di ARPA

³⁶ La società ha indicato che per motivi di prossimità geografica, l'olio viene conferito all'impianto di rigenerazione di Itelyum di Pieve Fissiraga (LO) benché talora, in alcuni intervalli temporali e per svariate ragioni, la società è stata indirizzata da CONOU a conferire i propri oli usati presso gli impianti di Ceccano (FR) (Itelyum) oppure Casalnuovo di Napoli (NA) (RAMOIL). Grassano ha sottolineato come il trasferimento di tali quantità di un rifiuto pericoloso, oltre che antieconomico, risulta rischioso per l'ambiente da un punto di vista prettamente logistico e di trasferimento e risulta altrettanto dannoso sotto l'aspetto delle emissioni climalteranti legate al trasporto su gomma.

³⁷ In particolare, l'impianto che Grassano intende realizzare, secondo quanto riportato dalla società, sarebbe stato progettato con logiche costruttive diverse da quelle degli attuali rigeneratori presenti sul mercato italiano, che hanno iniziato la loro attività da oltre quarant'anni, e avrebbe tenuto maggiormente conto di tematiche quali il risparmio di risorse e la minimizzazione di impatti complessivi sull'ambiente. Un altro grande impianto in Francia utilizzerebbe peraltro la stessa tecnologia; si tratta dell'impianto 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.

³⁸ Trattasi di normativa tecnica di riferimento di matrice euro-unitaria. In particolare, le condizioni di autorizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sono definite avendo di regola a riferimento le Conclusioni sulle *Best Available Techniques* o "BAT" (cfr. articolo 29-bis, TUA); inoltre, ai fini del rilascio dell'AIA si tiene conto delle migliori tecniche disponibili, comprese le "*Indicazioni dei documenti di riferimento sulle BAT (BREF) già pubblicati*". Mentre le BAT sono vincolanti, i documenti di riferimento sulle BAT (c.d. "BREFs") devono essere comunque presi in considerazione.

Piemonte, CONOU l'ha impugnata³⁹ 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 del TUA sulla qualifica di EoW (“*End of Waste*”)⁴⁰. Il giudizio, nel quale si sono costituite la Provincia di Alessandria e ARPA Piemonte, è tuttora pendente. In ragione del contenzioso in essere, Grassano ha indicato di non aver proceduto nella realizzazione del progetto in quanto il rischio d'impresa sarebbe troppo ingente.

V. VALUTAZIONI

V.I. PREMESSA

43. Il caso in esame riguarda le condotte di CONOU 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 (pur se i rispettivi impianti sono stati regolarmente autorizzati dalle competenti autorità territoriali), sia precludendo loro l'erogazione del connesso corrispettivo di rigenerazione ai sensi dell'articolo 236 del TUA.

V.II. I MERCATI RILEVANTI

44. Il caso riguarda la filiera della gestione degli oli lubrificanti usati che, come visto, residuano a valle dell'impiego degli oli lubrificanti stessi,

³⁹ Il CONOU ha chiesto l'annullamento (con ricorso depositato al TAR Piemonte a novembre 2022), *in parte qua*, della determinazione della Provincia di Alessandria protocollo generale n. 20220048836, del 09.09.2022, recante “*Provvedimento di rinnovo, a seguito di riesame, ai sensi del D.lgs. 152/06 - art. 29 octies e s.m.i., dell'Autorizzazione Integrata Ambientale ddap1 400 -2012 npg 85135 del 26/07/2012 e s.m.i. rilasciata ai sensi del D.P.R. 160/10 e dell'art. 29 octies comma 1 del D.lgs. 152/06 e s.m.i. alla ditta Grassano SPA, impianto sito in comune di Predosa (AL) - via Per Retorto n. 31*”.

⁴⁰ 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”.*

tipicamente nell'industria o nell'autotrazione.

45. 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 (mercato dei servizi di *compliance* all'EPR); (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.II.1. Il mercato della gestione degli oli lubrificanti usati in ottemperanza agli obblighi EPR

46. 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 (EPR). Il Testo Unico dell'Ambiente 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 periodicamente immesso al consumo.

47. 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 2013⁴¹, 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

⁴¹ Circolare 26 marzo 2013, prot. n. 0023876 che prevede indicazioni per le autorità italiane di spedizione chiamate a verificare le spedizioni transfrontaliere di oli usati.

gestione sia legato al criterio di immissione al consumo di oli lubrificanti nell'intero territorio italiano, indipendentemente dalla localizzazione geografica degli operatori.

48. In conclusione, ai fini della valutazione delle condotte oggetto della segnalazione, il primo mercato rilevante può essere individuato nel mercato della gestione sul territorio nazionale dell'avvio a riciclo e recupero degli oli lubrificanti esausti funzionale all'ottemperanza agli obblighi di EPR.

49. 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.II.2. Il mercato della rigenerazione degli oli minerali usati

50. 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, della rigenerazione di tali oli per il loro successivo riutilizzo.

51. In tale mercato, da considerare di dimensione nazionale, per le medesime ragioni viste sopra⁴², CONOU rappresenta l'unica domanda, in quanto le imprese di raccolta operano su mandato del CONOU, in forza di specifica contrattualistica.

52. 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.

53. 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 ad 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.

54. Dal lato dell'offerta, sono attivi i soggetti che gestiscono impianti di rigenerazione degli oli usati sul territorio nazionale, ovvero principalmente ad oggi le sole due imprese di rigenerazione riconosciute ufficialmente dal CONOU che, come detto, detengono tre impianti attivi in Italia (due di essi fanno capo a Itelyum, in Lombardia e nel Lazio, e uno a RAMOIL, in

⁴² Né le informazioni attualmente disponibili suggeriscono la necessità di considerare un mercato di dimensioni sovranazionali.

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.

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

55. 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, come additivi, ecc.). L'Autorità si riserva di valutare in corso di istruttoria se tale mercato vada ulteriormente segmentato, dal punto di vista del prodotto che deriva dalle operazioni di rigenerazione, al fine di tenere conto della destinazione finale degli oli rigenerati (e, dunque, distinguere la fornitura di oli base rigenerati in base ai prodotti finiti che possono esserne ricavati), in quanto la valutazione delle condotte analizzate quale possibile abuso escludente appare sussistere comunque tale mercato venga definito (cfr. *infra*).

56. 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 rigenerazione, tra cui – anche in questo caso – principalmente le due imprese riconosciute tali dal CONOU.

57. Anche l'ampiezza della definizione geografica di tale ultimo mercato rilevante può essere lasciata aperta in questa fase, in quanto teoricamente non può escludersi una dimensione più ampia del territorio nazionale della compravendita di oli usati rigenerati al fine dell'impiego dei medesimi in nuovi processi produttivi, sebbene debba essere valutata, al riguardo, l'incidenza dei costi di trasporto per compiutamente definirne l'estensione. Tale accertamento viene rimesso alla fase istruttoria, senza che ciò possa modificare le valutazioni di cui al presente provvedimento.

V.III. LE CONDOTTE CONTESTATE A CONOU

58. Alla luce dei fatti e del quadro giuridico sopra esaminati, le condotte di CONOU di sistematica opposizione all'ingresso di nuovi operatori nel mercato della "rigenerazione" di oli lubrificanti usati appaiono abusive, con finalità escludente e discriminatoria, della posizione dominante di CONOU nel mercato dell'avvio a riciclo e recupero degli oli usati in adempimento agli obblighi EPR, in possibile violazione dell'articolo 102, lettere b) e c), del

TFUE. Le condotte contestate 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.

59. Tali condotte potrebbero preservare la posizione dei due rigeneratori storici di oli usati già consorziati del CONOU (Itelyum e RAMOIL), gli unici riconosciuti dal Consorzio su tutto il territorio nazionale.

60. Occorre tener presente, al riguardo, che il CONOU è l'unico consorzio riconosciuto nell'ordinamento italiano per la gestione dell'avvio a riciclo e recupero degli oli usati in ottemperanza all'EPR dei produttori e importatori di oli lubrificanti ed è, quindi, il soggetto preposto in via esclusiva a gestire la filiera degli oli usati, sia percependo il contributo ambientale, sia erogando alle imprese della filiera i contributi che sostengono e rendono economicamente possibile il riciclaggio degli oli stessi (che in questo settore è definito "rigenerazione"), sotto forma di corrispettivi per la raccolta e per la rigenerazione.

61. Quindi, le imprese della filiera che, come i segnalanti, vogliono intraprendere l'attività di rigenerazione degli oli usati non hanno alcuna alternativa rispetto a quella di ottenere il riconoscimento da parte di CONOU al fine sia di percepire i corrispettivi consortili, che di acquisire gli oli usati raccolti da altri raccoglitori consorziati e conferiti al CONOU. Appare, quindi, di cruciale rilevanza la condotta del Consorzio per l'operatività delle nuove imprese.

62. I due rigeneratori storici sarebbero in concorrenza diretta con Grassano il cui impianto è progettato per produrre oli lubrificanti altamente raffinati dello stesso tipo di quelli principalmente prodotti da Itelyum e RAMOIL. Dalle informazioni agli atti, inoltre, si apprende che Itelyum, oltre che produrre basi rigenerate altamente raffinate, opererebbe anche nel mercato degli oli rigenerati destinati alle industrie della gomma e del bitume e, dunque, tale impresa sarebbe in diretta concorrenza con ROBI.

63. La posizione del CONOU, peraltro, come visto nella parte in fatto, è mutata nel tempo creando affidamento in ROBI a fronte della stipula degli accordi siglati nel 2005 e nel 2017 con il Consorzio e con la Regione Lombardia per lo sviluppo del suo progetto industriale. Anche nel caso di Grassano, dopo un primo parere favorevole del direttore tecnico di CONOU

nel 2016, il Consorzio ha mutato posizione sulla falsariga delle osservazioni sollevate da Itelyum nel procedimento di rilascio dell'AIA.

64. La situazione di esclusività che pone il CONOU quale interlocutore obbligato delle società segnalanti, in quanto unico consorzio per la gestione degli oli usati in Italia, è, inoltre, acuita dal fatto che tutti i soggetti istituzionali (ARPA e, soprattutto, il MASE e i giudici amministrativi) hanno in più sedi affermato che spetta al CONOU la decisione relativa all'erogazione dei corrispettivi⁴³, motivo per cui una posizione contraria del Consorzio, anche per il tramite di una condotta discriminatoria a fini escludenti, potrebbe avere l'effetto di penalizzare alcune imprese in favore di altre senza che sia possibile per le prime appellarsi all'intervento di soggetti terzi diversi dal CONOU, che ne valutino l'operato. In altre parole, nonostante il 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'operatività nel mercato della rigenerazione degli oli usati a parità di condizioni con gli operatori che già vi operano⁴⁴.

65. Dagli elementi addotti dalle segnalazioni ricevute, il Consorzio appare difendere gli interessi dei due rigeneratori storici di oli usati in Italia, in una situazione di mercato che vede un *trend* di progressiva contrazione dei volumi degli oli lubrificanti in generale e, quindi, anche degli oli lubrificanti destinabili a rigenerazione, contestando in tutte le sedi possibili le valutazioni delle autorità competenti al rilascio delle AIA per nuovi impianti (sia con la partecipazione ai procedimenti amministrativi di rilascio, sia azionando il contenzioso amministrativo nei confronti dei provvedimenti da queste adottati).

66. L'intervento del Consorzio a tutela degli interessi dei due rigeneratori storici al fine di preservare la loro posizione di mercato sarebbe da ricondurre alla possibilità dei rigeneratori di influenzare l'operato del CONOU. Nella

⁴³ 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”*.

⁴⁴ Infatti, come visto nella parte in fatto, nonostante l'intervento di ARPA Lombardia, su sollecitazione del MASE al fine di dirimere la controversia tra ROBI e CONOU, abbia sostanzialmente confermato la natura di rigenerazione dell'attività svolta dall'impianto di ROBI (sconfessando quindi la posizione di CONOU), quest'ultimo ha impugnato la relazione di ARPA davanti ai giudici amministrativi contestandone il merito, ma, nelle more, non ha comunque modificato la precedente condotta, ostativa al riconoscimento dei contributi di raccolta e di rigenerazione in favore di ROBI. Situazione analoga è quella che riguarda Grassano, il cui provvedimento di riesame dell'AIA rilasciato con il parere favorevole di ARPA Piemonte è stato impugnato da CONOU e sta di fatto bloccando la realizzazione dell'impianto da parte della società.

compagnie sociale del Consorzio, come visto, sono presenti 4 categorie di consorziati (1. i produttori o importatori di oli lubrificanti; 2. i produttori di oli base rigenerati; 3 i raccoglitori e 4. le officine che effettuano la sostituzione e vendita degli oli lubrificanti). Le quote in assemblea sono ripartite al 25% per ogni categoria e i due rigeneratori dispongono quindi del 25% dei voti in assemblea. Peraltro, secondo quanto affermato da ROBI, il principale rigeneratore avrebbe nel tempo acquisito il controllo anche di un numero significativo di imprese di raccolta, rappresentative di circa il 25% della relativa categoria.

67. Inoltre, secondo la prospettazione di ROBI, anche i produttori e gli importatori di oli lubrificanti sosterebbero la posizione e gli interessi dei rigeneratori storici, in quanto potrebbero condividere con loro un obiettivo alla massimizzazione della produzione di oli rigenerati utili come basi per la produzione di nuovi oli lubrificanti, per i risparmi dei costi di produzione di questi ultimi nelle formulazioni *blend*. In conclusione, secondo la segnalazione ricevuta, tramite le proprie quote di partecipazione diretta in CONOU, la condivisione di obiettivi con la categoria n. 1 e le quote indirettamente controllabili della categoria n. 3, i rigeneratori attuali sarebbero in grado di orientare l'operato del CONOU in favore dei propri interessi commerciali.

68. La strategia escludente di CONOU, finalizzata a impedire l'effettiva operatività nel mercato della rigenerazione degli oli lubrificanti usati da parte di ROBI e Grassano (i cui impianti sono già stati autorizzati dalle autorità territorialmente competenti) che, peraltro, presentano possibili vantaggi in termini di tecnologia e di prossimità nel trattamento di rifiuti pericolosi come gli oli esausti, appare altresì idonea a produrre potenziali effetti negativi sui consumatori finali, nella misura in cui il contributo ambientale viene ribaltato sul prezzo degli oli lubrificanti; in ultima analisi, sono i consumatori finali che acquistano tali prodotti a sostenere di fatto gli oneri finanziari legati alla gestione degli oli usati e al maggior livello di tali oneri che le condotte contestate al CONOU possono determinare.

VI. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRACOMUNITARIO

69. I descritti comportamenti appaiono idonei a pregiudicare il commercio intracomunitario e, pertanto, sembrano integrare gli estremi per un'infrazione dell'articolo 102 TFUE. Ciò in considerazione del fatto che le condotte esaminate sembrerebbero interessare l'intero mercato nazionale e si prestano

a condizionare anche la possibilità di ingresso da parte di imprese dell'Unione europea nel mercato italiano della rigenerazione degli oli usati.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere dal Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli Oli minerali Usati (CONOU), per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una possibile violazione dell'articolo 102, lettere *b)* e *c)* del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti del Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli Oli minerali Usati (CONOU), per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 102, lettera *b)* e *c)*, del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Vittoria Tesei;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle Parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 novembre 2024.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli