

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

*Allegato al provvedimento n. 31281*

**FORMULARIO PER LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI  
AI SENSI DELL'ART. 14-TER DELLA LEGGE N. 287/90**

(Versione finale modificata ad esito del *market test*)

**NUMERO DEL PROCEDIMENTO**

A569 – *Consorzio Nazionale Oli Usati CONOU – Condotte restrittive nel settore della rigenerazione*

**PARTE DEL PROCEDIMENTO**

Consorzio Nazionale per la Gestione, Raccolta e Trattamento degli Oli Minerali Usati (“CONOU”).

**FATTISPECIE CONTESTATA**

Con il provvedimento n. 30797 del 2.10.2023, notificato al CONOU il 10.10.2023 (“Avvio”), l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (“Autorità”) ha avviato, su segnalazione di ROBI S.r.l. (“ROBI”) e Grassano S.p.A. (“Grassano”) un’istruttoria ai sensi dell’art. 14 della l. 10.10.1990, n. 287 (“Legge”) per un asserito abuso di posizione dominante in violazione dell’art. 102 TFUE (“Procedimento”).

Nell’Avvio l’Autorità ha ipotizzato che il CONOU abbia posto in essere tre condotte asseritamente illecite (§ 58):

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”.*

**MERCATI INTERESSATI**

Secondo l’Avvio (§ 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”.*

**DESCRIZIONE DEGLI IMPEGNI PROPOSTI**

In spirito di collaborazione con l’Autorità, CONOU propone impegni volti a lenire le preoccupazioni preliminari individuate nell’Avvio (“Impegni”). La presente proposta non costituisce acquiescenza alle allegazioni contenute nell’Avvio né riconoscimento di qualsivoglia illecito.

Il CONOU si impegna ad adottare i seguenti impegni:

1. proporre ai concessionari una modifica dei relativi contratti diretta a rimuovere la facoltà di risoluzione *ex art. 1456 c.c.* nell'ipotesi in cui gli stessi concessionari non conferiscano al CONOU gli oli usati da essi raccolti;
2. pubblicare sul proprio sito *web* il proprio Regolamento Operativo ufficiale, in versione non confidenziale;
3. modificare il Regolamento Operativo specificando criteri e modalità di monitoraggio dei nuovi impianti di rigenerazione, propedeutici al riconoscimento del corrispettivo di rigenerazione.

## **CONTENUTO DEGLI IMPEGNI**

### **IMPEGNO 1**

I contratti con i concessionari contengono obblighi che presuppongono il conferimento al CONOU dell'olio usato raccolto. Ad esempio, è previsto l'obbligo per i concessionari di "*sottoporre tutto l'olio usato al riscontro del servizio analisi messo a disposizione dal CONOU*" (art. 4.1.2) e di ottemperare alle istruzioni del CONOU "*sui tempi e modi della consegna*" degli oli usati all'impianto di selezione (art. 4.1.3).

Inoltre, a garanzia del rispetto degli obblighi posti a carico dei concessionari, in caso di inadempimento è prevista la possibilità per il CONOU di risolvere il contratto ai sensi dell'art. 1456 c.c., previa formale diffida e messa in mora (art. 5.1).

Come illustrato nell'Avvio, può accadere che i concessionari vendano a terzi gli oli da essi raccolti (§ 29, nota 22), o li tengano per sé, senza dunque cederli al consorzio.

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

In particolare, il CONOU si impegna a proporre di modificare gli artt. 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.6, come indicato di seguito<sup>1</sup>:

- art. 4.1.2. "*sottoporre ~~tutto~~ l'Olio Usato in conferimento al CONOU, al riscontro del Servizio Analisi messo a disposizione dal CONOU*";

---

<sup>1</sup> Le modifiche ai contratti sono evidenziate attraverso l'impiego (i) di caratteri ~~barrati~~, per le parti cancellate; e (ii) di caratteri sottolineati, per le parti aggiunte. Per il resto, è stata riportata letteralmente e senza modifiche l'attuale formulazione dei contratti (cfr. doc. 4.9g del fascicolo pre-istruttorio).

- art. 4.1.3. “per l’Olio Usato in conferimento al CONOU, ottemperare a tutte le istruzioni ricevute dal CONOU, anche tramite SIG, su tempi e modi di consegna dei carichi di Oli Usati a Specifica (01/02/03/06/08) all’impianto di selezione designato dallo stesso CONOU in conformità a quanto previsto dall’art. 6.4.2”;
- art. 4.1.6. “per l’Olio Usato in conferimento al CONOU, provvedere ad una prima selezione degli Oli Usati raccolti in base alla dichiarazione di uso pregresso resa dal cedente degli Oli Usati, con l’obiettivo di ridurre al minimo i declassamenti degli oli usati sottoposti al Servizio di Analisi di cui al successivo articolo 6 rispetto ai codici identificativi indicati all’arrivo (quali, in via esemplificativa e non esaustiva, da 01 a 08 ecc.)”.

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

Inoltre, il CONOU si impegna a non intraprendere azioni commerciali nei confronti dei propri concessionari per effetto del mero mancato conferimento al CONOU degli oli usati da essi raccolti, fatta salva comunque la facoltà del CONOU di incentivare il conferimento degli oli usati al consorzio stesso perché vengano destinati a impianti di rigenerazione in grado di produrre basi lubrificanti rigenerate idonee alla produzione di oli lubrificanti.

## **IMPEGNO 2**

Al fine di rafforzare la trasparenza del processo di riconoscimento dell’attività di rigenerazione e di erogazione del relativo corrispettivo ai sensi dell’art. 236, comma 12, lettera l)-ter, del D.lgs. 3.4.2006, n. 152, il CONOU si impegna a pubblicare sul proprio sito *web* il proprio Regolamento Operativo ufficiale, in versione non confidenziale.

In tal modo, il consorzio si impegna, anche a beneficio di eventuali nuovi entranti nel mercato, a garantire la massima trasparenza in relazione a:

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

Il Regolamento Operativo verrà pubblicato in versione non confidenziale, in quanto in esso sono contenuti alcuni dati aventi natura commerciale sensibile. In ogni caso, con congruo anticipo prima della pubblicazione, la versione non confidenziale del Regolamento Operativo verrà comunicata dell’Autorità (che è già in possesso della versione confidenziale).

Nell'eventualità in cui il Regolamento Operativo fosse oggetto di modifiche successive alla pubblicazione, il CONOU provvederà tempestivamente ad aggiornare la versione non confidenziale pubblicata sul proprio sito *web*.

### **IMPEGNO 3**

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

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

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

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

In tal modo, verrà resa pubblica e garantita una procedura, uguale per tutti, che assicuri il rispetto dei parametri qualitativi minimi delle basi lubrificanti rigenerate. La procedura garantirà anche che i nuovi impianti ai quali sarà riconosciuto il corrispettivo di rigenerazione siano in grado di trattare tutte le tipologie di oli usati che gli saranno conferiti dai raccoglitori.

Tutti i monitoraggi verranno svolti da soggetti terzi, esperti e professionalmente qualificati, incaricati dal CONOU. Il costo dei monitoraggi sarà sostenuto, in parti uguali, dal CONOU e dall'impresa sottoposta ai controlli.

Tale procedura avrà una durata di sei mesi e sarà espletata in relazione a tutti i nuovi impianti di rigenerazione nei cui confronti il consorzio debba riconoscere per la prima volta il corrispettivo di rigenerazione.

Una volta accertata la capacità del nuovo impianto di rigenerazione di produrre, a partire da qualsiasi tipologia di olio usato idoneo alla rigenerazione, basi lubrificanti rigenerate idonee alla produzione di oli lubrificanti, il CONOU erogherà il corrispettivo secondo le modalità illustrate nel Regolamento Operativo (§ 6).

Successivamente, gli impianti di rigenerazione nei cui confronti è riconosciuto il corrispettivo saranno soggetti ai monitoraggi periodici e senza preavviso previsti dal Regolamento Operativo (§§ 5 e 7).

In relazione ai monitoraggi condotti nei confronti degli impianti di rigenerazione ai quali è riconosciuto il corrispettivo, il CONOU si impegna a modificare i §§ 5, 7.2. e 7.3. del proprio Regolamento Operativo al fine di prevedere che il meccanismo di controlli ivi disciplinato sia effettuato in maniera obbligatoria, su base almeno annuale e nei confronti di tutti i rigeneratori.

In particolare, il CONOU si impegna a modificare i §§ 5, 7.2. e 7.3. del proprio Regolamento Operativo come proposto di seguito<sup>2</sup>:

- § 5. *“L’olio base lubrificante rigenerato prodotto dalle Società di rigenerazione dovrà essere prodotto mediante operazioni di rigenerazione degli oli usati, in linea con le migliori tecniche disponibili in conformità alla legislazione vigente, che permettono di produrre oli base lubrificanti rigenerati che rispettino le specifiche minime indicate nella Tabella D.2.2.1 del D.M. del 29 gennaio 2007 e, pertanto, siano di qualità idonea alla produzione di oli lubrificanti. Gli oli base lubrificanti rigenerati prodotti devono altresì avere qualità comparabile alle caratteristiche dell’olio base lubrificante di Gruppo I, II o III ed essere conformi alle definizioni di cui all’art. 62, comma 1, del D.lgs. 26 ottobre 1995 n. 504 (Testo Unico Accise – Imposizione sugli oli lubrificanti e sui bitumi di petrolio). Il CONOU effettuerà analisi a campione nei confronti di tutte le Società di rigenerazione nel corso dell’anno ed i risultati che ne scaturiranno saranno ricompresi nella relazione illustrativa annuale trasmessa alle Autorità di controllo così come previsto dalla lettera h) del comma 12 dell’art. 236 del Codice dell’Ambiente, al pari delle rilevazioni per verificare il ricorso alle migliori tecniche disponibili, in conformità alla legislazione vigente, e la qualità dell’olio base rigenerato prodotto dalle raffinerie che utilizzano l’olio usato raccolto dal CONOU o da concessionari che hanno sottoscritto un contratto di mandato con il CONOU”.*
- § 7.2. *“Il CONOU ha definito per la verifica un insieme di strumenti di controllo e precisamente:*
  - *idoneità delle Raffinerie all’acquisto e alla rigenerazione di oli usati sia in Italia che all’estero;*
  - *inventari fisici e controlli sui registri fiscali da effettuare quadrimestralmente;*
  - *documentazione relativa alla rendicontazione delle quantità prodotte sulle quali la Raffineria percepisce il Corrispettivo;*
  - *dati operativi ed economici delle Raffinerie, utilizzati dal CONOU per la ripartizione annuale dell’olio usato e per l’aggiornamento periodico del Corrispettivo.*

*Al momento della richiesta di olio usato da parte di un nuovo soggetto, il CONOU ne accerta l’idoneità a svolgere l’attività di rigenerazione dell’olio usato medesimo.*

---

<sup>2</sup> Le modifiche al Regolamento Operativo sono evidenziate attraverso l’impiego (i) di caratteri ~~barati~~, per le parti cancellate; e (ii) di caratteri sottolineati, per le parti aggiunte. Per il resto, è stata riportata letteralmente e senza modifiche l’attuale formulazione del Regolamento Operativo (cfr. doc. 93 del fascicolo del procedimento principale).

*Il CONOU può identificare un piano di test sull'effettiva operatività dei controlli effettuati, definendo un meccanismo di rotazione sul campione di Raffinerie presso le quali svolgere le verifiche.*

*Già in passato il CONOU ha effettuato una fase di test delle procedure di controllo, al fine di definire attraverso il riscontro effettivo un sistema di controlli ottimale.*

*Di seguito si identificano le fasi del processo di definizione del Corrispettivo e i relativi strumenti di controllo”.*

- § 7.3. “Verifica dell'idoneità delle Raffinerie alla sottoscrizione di un contratto di acquisto di olio usato dal CONOU o da un concessionario mandatario del CONOU (Vedi Allegato 1 – Check list idoneità Raffineria)

*a) Requisiti necessari*

*La Raffineria dovrà certificare al CONOU di essere dotata effettivamente di tutte le autorizzazioni e dei requisiti necessari per l'espletamento delle attività di rigenerazione, ai sensi della legislazione in vigore, tra cui:*

*- Autorizzazioni previste dalla legge;*

*- Licenze UTF per l'esercizio della Raffineria e del deposito di oli minerali per uso commerciale.*

*Il CONOU ~~ha il diritto~~, inoltre, ~~di monitorare~~, con riferimento agli obblighi della Raffineria, è tenuto a monitorare, attraverso accertamenti senza preavviso e condotti con cadenza almeno annuale, che:*

*- l'olio usato ceduto dal CONOU o da un concessionario mandatario del CONOU sia effettivamente sottoposto a un processo di rigenerazione teso alla produzione di oli base lubrificanti rigenerati con un processo in linea con le migliori tecniche disponibili, in conformità alla legislazione vigente;*

*- la qualità dell'olio base lubrificante prodotto dalle Raffinerie rispetti le specifiche minime indicate nella Tabella D.2.2.1 del D.M. del 29 gennaio 2007 ovvero i diversi parametri qualitativi minimi che il legislatore dovesse adottare in sostituzione o in aggiunta a quelli attualmente previsti dalla suddetta Tabella D.2.2.1. – e, pertanto, sia idoneo per essere immesso al consumo e per la produzione di oli lubrificanti, attraverso un'analisi da effettuarsi sui campioni relativi a prelievi periodici di tali oli base che dovranno essere di qualità comparabile alle caratteristiche dell'olio base lubrificante di Gruppo I, II o III;*

*- siano utilizzati laboratori qualificati, indipendenti e operanti secondo le norme ISO 9000 per i prelievi e le analisi al fine di garantire il rispetto della qualità dell'olio base lubrificante ottenuto dal processo di rigenerazione.*

*Il CONOU ha il diritto, infine, di ottenere la documentazione necessaria ad accertare eventuali ulteriori incentivi ricevuti sul trattamento dell'olio usato o sui prodotti ottenuti al fine di verificare la debenza o meno del Corrispettivo per evitare meccanismi di distorsione del mercato.*

*b) Capacità di decreto della Raffineria richiedente, specificando la parte di tale capacità dedicata alla lavorazione dell'olio usato ceduto dal CONOU o da concessionari che hanno sottoscritto un contratto di mandato con il CONOU.*

*c) Produzione pregressa di oli base lubrificanti idonei al consumo da quantità ottenute dalla lavorazione dell'olio usato non ceduto dal CONOU o da concessionari che hanno sottoscritto un contratto di mandato con il CONOU.*

*d) Produzione pregressa di oli base lubrificanti idonei al consumo ottenuta dalla lavorazione dell'olio usato ceduto dal CONOU o da concessionari che hanno sottoscritto un contratto di mandato con il CONOU.*

*Per le Raffinerie estere, oltre ai requisiti sopra elencati, il CONOU inoltre ha il diritto di verificare che il trasferimento di oli usati all'estero avvenga mediante l'applicazione delle norme previste dalla legge sui trasporti transfrontalieri di rifiuti pericolosi".*

### **ENTRATA IN VIGORE E DURATA**

Il CONOU si impegna ad attuare gli Impegni entro 6 mesi dalla ricezione del provvedimento di conclusione del Procedimento (“**Data di attuazione**”).

Gli Impegni proposti si applicheranno per 5 anni dalla Data di attuazione.

Il CONOU si impegna a monitorare la puntuale attuazione degli Impegni e a informare l’Autorità del relativo stato di attuazione attraverso un *report* che sarà trasmesso entro 6 mesi dalla Data di attuazione.

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

### **CLAUSOLA DI REVISIONE**

Il CONOU si riserva il diritto di chiedere in qualsiasi momento la revisione degli Impegni, ivi incluso nel caso di cambiamenti rilevanti al quadro normativo o regolamentare.

### **IDONEITÀ DEGLI IMPEGNI A FAR VENIRE MENO I PROFILI ANTICONCORRENZIALI OGGETTO DELL’ISTRUTTORIA**

Gli Impegni proposti, che non possono essere interpretati come un’ammissione di condotta illecita da parte del CONOU, sono idonei e sufficienti a far venire meno tutti i presunti profili anticoncorrenziali ipotizzati nell’Avvio, ai sensi e per gli effetti dell’art. 14-ter della Legge.

Infatti, per risolvere le preoccupazioni dell’Autorità relative al presunto ostacolo all’accesso da parte di ROBI (e in prospettiva di Grassano) agli oli raccolti dalle imprese consorziate, il CONOU si è impegnato a proporre ai concessionari di modificare i contratti di concessione, al fine di rimuovere la teorica possibilità di risoluzione ai sensi dell’art. 1456 c.c. nell’ipotesi di violazione degli obblighi di comportamento dei concessionari che implicino l’obbligo di cessione degli usati da essi raccolti al CONOU (Impegno 1).



Pertanto, a seguito dell'adozione dell'Impegno 1, non sarà più configurabile – neppure in astratto – alcun rischio per i concessionari di vedersi risolvere il contratto con il consorzio nel caso in cui vendano gli oli usati da essi raccolti a terzi o li trattengano per sé, senza conferirli al CONOU. In tal modo, anche gli impianti che non effettuano una rigenerazione volta alla produzione di basi lubrificanti idonee alla produzione di oli lubrificanti potranno acquistare olio usato dai raccoglitori consorziati, o trattenere quello da essi stessi raccolto, nel rispetto delle prescrizioni di legge, senza il rischio che ciò possa incidere sulla validità del contratto di concessione con il CONOU.

Inoltre, nell'ottica di massimizzare la trasparenza circa le modalità di determinazione e i requisiti di attribuzione del corrispettivo di rigenerazione, il CONOU si è impegnato a pubblicare sul proprio sito *web* il Regolamento Operativo (Impegno 2).

Pertanto, tutti gli operatori interessati potranno conoscere in anticipo le condizioni richieste ai rigeneratori per il riconoscimento del corrispettivo di rigenerazione, le modalità di ripartizione degli oli usati tra i vari rigeneratori per i quantitativi raccolti dal CONOU come acquirente di ultima istanza e la modalità di calcolo del corrispettivo in funzione delle quantità di basi lubrificanti rigenerate prodotte. In tal modo, sarà garantito un processo chiaro, favorendo altresì l'eventuale ingresso di nuovi rigeneratori nel mercato, che avranno a disposizione criteri e informazioni utili per pianificare i propri investimenti.

Infine, per garantire la massima trasparenza in relazione ai monitoraggi necessari per il riconoscimento del corrispettivo di rigenerazione, il CONOU si è impegnato a modificare il Regolamento Operativo specificando criteri e modalità di monitoraggio dei nuovi impianti di rigenerazione (Impegno 3).

Pertanto, a seguito dell'adozione dell'Impegno 3, verrà pubblicata una procedura chiara e non discriminatoria, applicabile a tutti i nuovi impianti di rigenerazione nei cui confronti il consorzio debba riconoscere per la prima volta il corrispettivo di rigenerazione, volta ad accertare la capacità di tali impianti di produrre basi lubrificanti idonee alla produzione di oli lubrificanti.

In tal modo, verranno ulteriormente rafforzate la trasparenza e l'equità delle condizioni per il riconoscimento del corrispettivo di rigenerazione e favorito l'eventuale ingresso di nuovi rigeneratori nel mercato.

Nel loro complesso, quindi, gli Impegni consentiranno di risolvere definitivamente le preoccupazioni concorrenziali rappresentate nell'Avvio.

\* \* \*

Il CONOU confida che le osservazioni che precedono siano sufficienti a dimostrare all'Autorità che gli Impegni sono pienamente idonei a far venir meno le preoccupazioni concorrenziali ipotizzate nell'Avvio e che, di conseguenza, l'Autorità chiuda il Procedimento con accettazione di impegni, ai sensi dell'art. 14-*ter*, comma 1, della Legge 287/90.

Il consorzio resta a disposizione per fornire qualsiasi ulteriore informazione ritenuta necessaria.