



Consorzio nazionale di raccolta e trattamento  
degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti

---

**ALLA VIII COMMISSIONE  
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI  
CAMERA DEI DEPUTATI**

**AUDIZIONE DEL 9 APRILE 2019**

---

**Sede operativa:** Via Gabrio Serbelloni, 2 - 20122 Milano  
Tel. + 39 02 -76.28.07.60 – Fax +39 02 -76.02.79.11 - P.I. e C.F. 05602831009  
[segreteria@conoe.it](mailto:segreteria@conoe.it) - [conoe@lamiappec.it](mailto:conoe@lamiappec.it)

**Sede legale:** Via Ludovisi, 36 - 00187 Roma - Tel. + 39 06 -87.65.44.15 - Fax +39 06 -87.65.40.96  
[sederoma@conoe.it](mailto:sederoma@conoe.it)  
[www.conoe.it](http://www.conoe.it)



## PRESENTAZIONE

Il Consorzio Nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali, esausti (di seguito, CONOE) fu istituito con l'art. 47 D.lgs. 22/97 ed attualmente è disciplinato dall'art. 233 D.lgs. 152/06 e retto dallo statuto determinato con DM 5 aprile 2004 e DM 22 giugno 2016.

Partecipano a CONOE 18 Confederazioni, Associazioni Nazionali di Settore, Organizzazioni di Utility's, che rappresentano oltre 300.000 produttori di oli e grassi esausti del Settore Industriale – Artigianale e Commerciale; 450 Aziende di Raccolta; 60 Aziende di Recupero e Riciclo.

In particolare aderiscono a CONOE: AICAST IMPRESE ITALIA, CIA, CONFAGRICOLTURA, CONFARTIGIANATO, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI, C.N.A., FEDERALBERGHI, FEDERDISTRIBUZIONE, FIPE, LEGACOOOP, U.N.A. ITALIA, UTILITALIA, A.I.R., A.N.CO., ASSOCASEARI, COLDIRETTI, FEDEROLIO.

CONOE ha come scopo istituzionale di assicurare la raccolta presso i produttori del rifiuto, il trasporto, lo stoccaggio, il trattamento e il recupero degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti; di assicurare, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di inquinamento, lo smaltimento di oli e grassi vegetali e animali esausti raccolti dei quali non sia possibile o conveniente la rigenerazione; di promuovere lo svolgimento di indagini di mercato e di studi di settore al fine di migliorare, economicamente e tecnicamente, il ciclo di raccolta, trasporto, stoccaggio, trattamento e recupero degli oli e grassi vegetali e animali esausti. Quanto sopra in assenza di fine di lucro.

I quantitativi di rifiuto raccolti sono passati da circa 50.000 tonnellate nel 2013 a circa 75.000 tonnellate nel 2018 con trend in crescita.

Annualmente vengono effettuate da 150 a 200 verifiche presso imprese consorziate dei comparti raccolta e recupero.

Per quanto concerne le imprese tenute all'adesione e non consorziate (perché di nuova costituzione o non informate), inizialmente CONOE invia un informativa (direttamente o tramite i canali associativi) e, in caso di mancata risposta pur in presenza dei requisiti di legge per l'adesione (produzione raccolta, trasporto o trattamento del rifiuto) CONOE provvede ad effettuare segnalazione agli organi di controllo territoriale (ARPA, Provincie, NOE, Corpo Forestale dei Carabinieri), normalmente a seguito dei controlli ispettivi ed eventuale irrogazione di sanzione amministrativa la posizione viene regolarizzata. Ad oggi sono state effettuate altre numerose segnalazioni ed è costante il dialogo con i summenzionati organi di controllo.

Nel 2018 CONOE ha raccolto circa 75.000 tonnellate di rifiuto di produzione non domestica (industriale commerciale artigianale) avviate pressoché integralmente a recupero (per il 90% biocarburanti).



## LA DESTINAZIONE DEL RIFIUTO COME BASE PER BIOCARBURANTE

A quanto sopra si aggiunga che è noto come l'utilizzo principale del rifiuto in questione post recupero sia come base per biocarburanti (biodiesel), tanto che la direttiva (UE) 2015/1513 "del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che modifica la direttiva 98/70/Ce, relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel, e la direttiva 2009/28/Ce, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" precisa che: il rifiuto costituito dall'olio da cucina usato è tra "le Materie prime e carburanti il cui contributo per il conseguimento dell'obiettivo di cui all'articolo 3, paragrafo 4, primo comma, (... Ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10 % del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nello Stato membro...) è considerato pari a due volte il loro contenuto energetico".

CONOE è già da tempo contemplato dalla disciplina in questione, in particolare per quanto riguarda i sistemi di certificazione di sostenibilità (ci riferiamo in particolare al D.M. del 23/01/2012 "Sistema nazionale di certificazione per biocarburanti e bioliquidi", in GU n. 31 del 7/2/2012, e al D.M. del 11/06/2012 "Modifiche al decreto 23 gennaio 2012, recante il Sistema nazionale di certificazione per i biocarburanti e i bioliquidi", in GU n. 141 del 19/06/2012, nonché alla Circolare MATTM 14/01/2014 "Circolare esplicativa in merito ad alcuni aspetti relativi all'applicazione del decreto 23 gennaio 2012 e s.m.i. che stabilisce le modalità di funzionamento del sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi", in GU n. 18 del 23/01/2014 e alla Circolare MISE n. 0018386 del 3/8/2015 relativa alla "disciplina in materia di biocarburanti – indicazioni operative per i soggetti obbligati" .

La considerazione non è di scarsa rilevanza poiché nel luglio 2016 la Corte dei Conti UE, in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE, ha pubblicato una Relazione Speciale su "Il sistema dell'UE per la certificazione dei biocarburanti sostenibili" ove (a pag. 9) ha rilevato che "La Commissione, inoltre, ha concesso il riconoscimento a sistemi volontari che non si avvalevano di procedure di verifica appropriate per appurare che i biocarburanti fossero effettivamente prodotti da rifiuti" ed ancora (a pag. 39) che "La possibilità del conteggio per un valore doppio dei biocarburanti prodotti da rifiuti e residui ha condotto a una situazione in cui il biodiesel prodotto dall'UCO (cfr. paragrafo 9) è spesso commercializzato ad un prezzo più elevato del biodiesel prodotto con olio vegetale. Vi era pertanto il rischio che dell'olio venisse adulterato per essere venduto come olio da cucina esausto. Il rischio è stato rilevato da uno studio recente che rifletteva le preoccupazioni espresse da operatori e altre parti interessate riguardo al rischio che olio vegetale vergine fosse venduto, in maniera fraudolenta, come UCO".

È di tutta evidenza come tale aspetto, congiuntamente all'acclarata presenza nei "sistemi autonomi" dell'associazione che rappresenta i produttori di oli vergini, e all'altrettanto palese assenza delle associazioni rappresentative dei produttori di rifiuto (aderenti al CONOE), susciti più di una perplessità.



## LA NECESSITÀ DELLA PRESENZA DEL CONOE

Come detto inizialmente, CONOE, al pari di altri consorzi nazionali di gestione di rifiuti, si caratterizza per non aver scopo di lucro e per non svolgere attività commerciali, inoltre l'importante presenza di stakeholder del mondo imprenditoriale consente la massima compensazione dei conflitti di interesse.

Quanto sopra, unito alla presenza in Consiglio di Amministrazione e Collegio dei Revisori di membri di nomina ministeriale, consente di rendere un servizio a carattere universale nel preminente interesse pubblico della tutela dell'ambiente e della salute, anche laddove il libero mercato fallirebbe (o non sarebbe neppure attratto).

In un settore, come quello della gestione dei rifiuti, caratterizzato dalla non costante ed omogenea remunerazione (anzi, addirittura, talvolta effettuato necessariamente in perdita) e dalla preminenza di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente e della salute, la pur legittima presenza di operatori "commerciali" ed operanti secondo logica di mercato "pura" può dar luogo a fenomeni distorsivi (cd. *cherry picking* o *cream skimming*); in altre parole l'operatore "autonomo/commerciale" sarà portato a competere con il sistema consortile (senza fine di lucro) là dove il mercato (per condizioni geografiche, logistiche e di domanda/offerta) è più remunerativo e lasciando al consorzio nazionale la gestione meno redditizia o, addirittura, quella in perdita. Se ciò poi avviene (come nel caso del CONOE) con il rischio di "drenaggio" della risorsa principale (il contributo ambientale), la distorsione è ancora maggiore.

È di tutta evidenza come solo un soggetto non imprenditoriale e senza fine di lucro soggetto oltretutto a penetranti controlli da parte della PA può garantire una piena e trasparente tracciabilità del prodotto e del rifiuto.

## CRITICITÀ

Il CONOE è stato impegnato dalla legge come appresso specificato di elaborare le procedure per la riscossione del contributo ambientale al fine di sostenere la propria attività.

Alcuni soggetti hanno inteso contestare tali procedure in termini fuorvianti e sbagliati.

A tale proposito si rendono pertanto necessarie alcune precisazioni.

### **1) L'art. 233 prevede la gestione obbligatoria esclusivamente del rifiuto derivante da attività "professionali" (non domestiche)**

Cfr. comma 5: "*Partecipano al consorzio: a) **le imprese** che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali ed animali esausti*", comma 12: "*Decorsi novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del decreto di approvazione dello Statuto di cui al comma 2, chiunque, **in ragione della propria attività professionale**, detiene oli e grassi vegetali e animali esausti è obbligato a conferirli al consorzio*" e comma 13:



“Chiunque, **in ragione della propria attività professionale** ed in attesa del conferimento al consorzio, detenga oli e grassi animali e vegetali esausti è obbligato a stoccare gli stessi in apposito contenitore conforme alle disposizioni vigenti in materia di smaltimento”.

**Sarebbe pertanto improprio gravare del contributo soggetti (le famiglie) non obbligati alla gestione, anche se ciò non impedisce al Consorzio di occuparsi anche di quel rifiuto.**

Secondo il Consiglio di Stato il contributo ambientale a carico di produttori di oli e grassi per uso alimentare deve gravare solo sul prodotto (utilizzato, come sopra, in attività professionali) che si ritiene destinato a diventare rifiuto:

Ordinanza 3011/2004 del 25/6/2004: “Ritenuto, sulla base di una prima deliberazione, che l'art. 47, co. 3, d.lgs. n.22/1997, impone una valutazione delle complessive esigenze di equilibrio di gestione del Consorzio da garantire attraverso i contributi di riciclaggio e, sulla base di questa la ripartizione del complessivo onere economico così ricostruito tra tutte le diverse categorie soggettive normativamente tenute al pagamento; rilevato, peraltro, che **tale ripartizione va effettuata tenendo conto (anche sulla scorta di valutazioni presuntive) dell'effettiva idoneità delle singole tipologie di oli e grassi a trasformarsi in rifiuti, all'esito delle diverse forme di utilizzazione**”.

Parere n. 200411645 – sez. II del 21/11/2007: “Questa peculiarità non poteva essere trascurata poiché **il contributo, in considerazione della sua specifica finalità, va ragionevolmente commisurato alla attitudine del prodotto a produrre rifiuti** rientranti nelle operazioni di raccolta e di trattamento di competenza del Consorzio”.

Per tali ragioni **la legge** (art. 10 l. 154/16) **e non il CONOE** ha differenziato il contributo in ragione dell'attitudine dei vari tipi di oli e grassi a divenire rifiuti, limitando l'imposizione al solo prodotto destinato al mercato professionale: “è determinato nelle seguenti misure, in relazione alle diverse tipologie di prodotti e **tenuto conto della suscettibilità degli stessi a divenire esausti**: a) oli di oliva vergini e olio di oliva, **in confezioni di capacità superiore a cinque litri**; euro 0,0102/kg; b) oli vegetali, diversi da quelli di cui alla lettera a), **in confezioni di capacità superiore ad un litro**; euro 0,0108/kg; c) grassi animali e vegetali in confezioni **di capacità superiore a 500 grammi**; euro 0,0005/kg; d) oli extravergini di oliva (nei soli casi indicati all'articolo 233, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152): euro 0,0102/kg. .... Restano, in ogni caso, **esclusi dall'applicazione del contributo**: a) gli oli di oliva vergini e l'olio di oliva **in confezioni di capacità eguale o inferiore a cinque litri**; b) gli oli vegetali diversi da quelli di cui alla lettera a), **in confezioni di capacità eguale o inferiore a un litro**; c) i grassi animali e vegetali in confezioni **di capacità eguale o inferiore a 500 grammi**; d) gli oli e i grassi animali e vegetali **a denominazione di origine e ad indicazione geografica protette** nonché i prodotti alimentari con questi conservati; e) gli oli e i grassi animali e vegetali, nonché i prodotti alimentari con questi conservati, **oggetto di vendita diretta effettuata dalle imprese agricole**, di cui all'articolo 2135 del codice civile”.

Tenuto conto di quanto precede non si può non considerare che normalmente il primo produttore di olio sfuso (spesso venduto con cisterne ed autobotti da migliaia di litri) non sa



né può sapere la percentuale di prodotto che diventerà rifiuto rispetto a quella cd "edibile" (consumata direttamente quale condimento od incorporata in altri alimenti, p. es. maionese, salse, etc.). tale ripartizione è conosciuta solo dal confezionatore o dall'utilizzatore. In ragione di quanto sopra limitare l'applicazione del contributo al solo produttore iniziale avrebbe comportato che questo sarebbe stato gravato per l'intero prodotto ceduto per poi ricevere le dichiarazioni da parte di confezionatori od utilizzatori circa la percentuale di olio o grasso divenuto rifiuto e quindi richiedere il rimborso al Consorzio (restando finanziariamente esposto anche per mesi), con costi amministrativi per le imprese ed il Consorzio che spesso superano il valore del contributo da versare.

Per ovviare a quanto sopra, dietro espressa richiesta delle associazioni rappresentative dei produttori è stata concessa (come peraltro la legge consente, cfr. ancora art. 10 l. 154/14: "Il CONOE disciplina le procedure per la riscossione del contributo, i rimborsi e i conguagli e le eventuali fattispecie di esenzione.") di "spostare a valle il punto di prelievo" (sul confezionatore o sull'utilizzatore) fermo restando che se il produttore iniziale intende assolvere direttamente nulla lo vieta.

In modo analogo si comporta il CONAI per il contributo sugli imballaggi a seguito delle delibere 20/6 e 21/11/2018 (Ai soli fini dell'applicazione del Contributo ambientale Conai (di seguito anche CAC), il commerciante di imballaggi vuoti è stato dunque equiparato all'ultimo produttore di imballaggi, **spostando, quindi, il prelievo del CAC al momento del trasferimento dell'imballaggio al primo effettivo "utilizzatore"** (vale a dire il soggetto che acquista/ricive l'imballaggio per confezionare le proprie merci).

Alcuni soggetti, non si capisce con quali intenti, affermano che CONOE esclude dall'applicazione del contributo il prodotto confezionato in confezioni che non superino un determinato peso. Poiché il confezionamento può avvenire in un momento successivo all'immissione del prodotto nel mercato (al verificarsi della quale sorge l'obbligo di versamento del contributo), il CONOE, nell'ambito della propria autonomia, ha previsto un meccanismo di "spostamento del punto di prelievo", in base al quale il contributo viene versato dal soggetto che confeziona l'olio sfuso.

Riteniamo (e le principali associazioni di riferimento dei produttori di Olio concordano con noi) che un'eventuale revoca di tale meccanismo con la conseguenza che ad essere gravato dal contributo sarebbe esclusivamente il primo produttore iniziale (anche se vende olio sfuso e ne ignora l'utilizzo) comporterebbe gravi disagi al settore e, presumibilmente un marcato incremento del fenomeno elusivo, già purtroppo esistente.





## ATTIVITÀ SVOLTE E ATTIVITÀ IN PROGRAMMA

Sebbene il contributo ambientale non sia oggi interamente nella disponibilità del Consorzio, sono state implementate molte delle attività che la legge prevede. In particolare:

- Incrementata la raccolta anche laddove risultava non economicamente conveniente
- Avviati progetti sperimentali per la raccolta in accordo con comuni e società concessionarie per la raccolta del rifiuto domestico
- Avviati a corretto smaltimento tutti i quantitativi di rifiuto risultato non recuperabile
- Favorita la certificazione di sostenibilità per la filiera dei biocarburanti
- Attuata la piena tracciabilità del prodotto (nelle sue tipologie ed impieghi e del rifiuto ivi comprese modalità di raccolta e di trattamento)
- Predisposta la prassi di riferimento UNI
- Messa a regime della condivisione dei dati alle PPAA di riferimento (MATM per i dati ambientali, MISE per i dati attinenti la produzione di energia, MIPAAF per i dati relativi al prodotto immesso al consumo)
- Siglato l'accordo con ENI per promuovere il conferimento all'azienda petrolifera della materia prima seconda prodotta a partire da oli vegetali esausti per la trasformazione in biodiesel.

Per aggredire la grande quantità di olio esausto detenuto dalle famiglie, il Consorzio ha stipulato un accordo di programma con **UTILITALIA** per la promozione della raccolta del rifiuto proveniente dalle utenze domestiche.

A questo primo importante risultato, seguirà a breve la sigla del protocollo di intesa con l'**ANCI**, per cooperare nella gestione di oli e grassi conferiti nei centri di raccolta comunali (isole ecologiche). Il protocollo ha, infatti, l'obiettivo di garantire una raccolta capillare nei circa 8.000 comuni presenti sul territorio.

In dirittura d'arrivo anche l'accordo con il **Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto** per la messa in atto delle attività di deposito, raccolta, trasporto e recupero degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti nei porti.

## BENEFICI ATTESI

Il contributo che un sistema maturo di raccolta degli oli vegetali esausti potrebbe dare alla green economy in Italia, anche attraverso una comunicazione capillare sui territori, porterebbe a risultati quantificabili a partire dalle performance già registrate dalla esistente filiera del CONOE. Dal punto di vista ambientale, una raccolta prevista di 200/230.000 tonnellate di olio esausto sulle 260.000 prodotte ogni anno e destinate quasi integralmente alla produzione di biodiesel per autotrazione, porterebbe a una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari a 790mila tonnellate/anno. Un valore equivalente alle emissioni di 253mila automobili per una percorrenza media annuale di 20.000 Km.



Inoltre, si otterrebbe un risparmio nei consumi di H<sub>2</sub>O pari a 282mila m<sup>3</sup>/anno, paragonabile al consumo medio giornaliero di oltre un milione di cittadini italiani.

Anche da un punto di vista economico, i dati previsti attraverso la simulazione effettuata sulla base delle performance della filiera e l'avvio di un sistema di raccolta capillare sul territorio di olio esausto destinato alla produzione di biodiesel, offrono risultati significativi: un risparmio economico netto sulle importazioni di circa 90milioni di euro/anno (nell'ipotesi di un prezzo del greggio di 70\$/barile, dato medio 2015 da World Bank) e una crescita occupazionale di oltre 1.000 unità, considerate le aziende che operano nell'attività di raccolta e rigenerazione del rifiuto in questione.