

IL FINE VITA DEGLI PNEUMATICI: UNA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE DA RIPENSARE.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Gli schemi di EPR nascono per ovviare ai fallimenti di mercato e costruire filiere orientate alla prevenzione, al riuso e al riciclo. Se è indiscutibile che abbiano portato la governance dei rifiuti a una razionalità sconosciuta prima, occorre rafforzarne l'azione di promozione della prevenzione e del riutilizzo, valorizzando appieno l'intercettazione dei rifiuti in una dimensione realmente circolare. Una rifocalizzazione del mandato degli schemi EPR è necessaria per riconciliare il loro intervento con gli indirizzi del Legislatore, come dimostra il caso degli pneumatici fuori uso.

EPR schemes were born to address market failures and build supply chains oriented toward prevention, reuse and recycling. While it is unquestionable that they have brought waste governance to a rationality unknown before, there is a need to strengthen their action to promote prevention and reuse, fully valuing waste interception in a truly circular dimension. A refocusing of the mandate of EPR schemes is necessary to reconcile their intervention with the directions of the Legislature, as the case of end-of-life tires demonstrates.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Antonio Pergolizzi, Nicolò Valle.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 273 - Utility** - Il futuro del lavoro nelle Utility. La sfida nei servizi a rete, settembre 2024
- n. 272 - Acqua** - MTI-4. Sicurezza degli approvvigionamenti, riuso e acque meteoriche entrano nella tariffa idrica, luglio 2024
- n. 271 - Transizione Energetica** - Il mercato elettrico alla prova della transizione, luglio 2024
- n. 270 - Finanza Climatica** - Il Green Asset Ratio tra opportunità e difficoltà applicative per le istituzioni finanziarie, giugno 2024
- n. 269 - Rifiuti** - Riciclo della plastica: la decarbonizzazione a portata di mano, maggio 2024
- n. 268 - Rifiuti** - "Mercato" vs "regole": quale percorso?, maggio 2024
- n. 267 - Acqua** - Servono infrastrutture e *governance* "a prova di clima": lezioni dalla siccità, maggio 2024
- n. 266 - Transizione Energetica** - La crisi energetica e i consumi in Italia: evidenze di un cambiamento strutturale, aprile 2024
- n. 265 - Acqua** - I nuovi ESRS per le utility: dalla rendicontazione non finanziaria a quella di sostenibilità, marzo 2024
- n. 264 - Rifiuti** - La gestione dei RAEE in Italia: è necessaria una svolta, marzo 2024

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Gli *pneumatici fuori uso* (d'ora in poi PFU) sono classificati nel nostro ordinamento come rifiuto speciale non pericoloso, con codice EER 160103 che ne definisce la categoria secondo la Direttiva 75/442/CEE. Il D.Lgs. n. 152/2006 (meglio noto come Testo Unico Ambientale - TUA) li classifica tra le "particolari categorie di rifiuti" la cui gestione è sottoposta a disposizioni specifiche.

Infatti, per la loro gestione, l'Art. 228 del TUA li affida ad uno schema di *responsabilità estesa del produttore* (EPR - *Extended Producer Responsibility*), in applicazione del principio comunitario del chi-inquina-paga. Sistema che impone, "al fine di garantire il perseguimento di finalità di tutela ambientale", ai produttori/importatori "l'obbligo di provvedere, singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale".

Operativamente, questo schema EPR è stato introdotto nel nostro paese con il Decreto Ministeriale 11 aprile 2011, n. 82, rivisto e corretto con il più recente DM 19 novembre 2019, n. 182, che - come si dirà dopo - non ha risolto molti dei nodi ancora da sciogliere¹.

Sinteticamente, **il modello di EPR assicura all'ultimo anello della catena del ricambio, un gommista/meccatronico, una sorta di impegno da parte del sistema al ritiro gratuito** dello pneumatico smontato e considerato rifiuto. A finanziare il meccanismo di raccolta è destinato un **extra prezzo, definito contributo ambientale**, che viene versato dal produttore/importatore al momento dell'immissione nel mercato², e che viene trasferito sul prezzo di vendita ai vari stadi della catena di distribuzione **fino a gravare sul prezzo finale dello pneumatico nuovo (compresi quelli usati importati e ricostruiti su carcassa importata) pagato dal consumatore**.

Se sono quindi i consumatori a finanziare il sistema, con un extra prezzo che dev'essere esposto nello scontrino o fattura, ai **produttori/importatori rimane comunque la responsabilità di provvedere logisticamente alla raccolta e al trattamento dell'equivalente, in termini di peso, del loro immesso nel mercato**. Si parla in questo caso di *target*, ovvero **dell'esatto quantitativo di PFU che ciascun produttore/importatore è tenuto a raccogliere e trattare, sulla base delle rispettive quantità immesse**, in esito alle richieste - in ordine temporale - che giungono dai gommisti (insieme agli altri professionisti autorizzati all'operazione di sostituzione degli pneumatici), tecnicamente definiti come punti di generazione degli PFU.

Come accennato, **la responsabilità estesa che grava sui produttori/importatori può essere assoluta sia in forma individuale - ciascun produttore/importatore provvede a ritirare il proprio target di riferimento - oppure in forma collettiva, cioè tramite società consortili senza scopo di lucro**, costituite *ad hoc* dagli stessi produttori/importatori col compito di adempiere agli impegni che discendono dalla responsabilità del produttore.

¹ Come per il precedente Decreto, sono esclusi dagli obblighi previsti dallo schema di EPR (Art. 1, comma 3):

- a) gli pneumatici per bicicletta;
- b) le camere d'aria, i relativi protettori (*flap*) e le guarnizioni in gomma;
- c) gli pneumatici per aeroplani e aeromobili in genere.

² Contributo finanziario finalizzato a coprire i costi della raccolta, della cernita e dei trattamenti necessari "per raggiungere gli obiettivi dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti", così come per la gestione e comunicazione dei dati e delle informazioni necessarie agli utilizzatori dei prodotti (Art. 178-ter, TUA).

Nel tempo, sono emerse alcune criticità nel funzionamento degli schemi di EPR sui PFU la cui analisi può essere foriera di suggerimenti e indirizzi di carattere più generale. Ciò è vero, in particolare, in ragione del fatto che l'esperienza degli schemi di EPR in questa filiera è considerata tra le più avanzate del nostro Paese, anche grazie al fatto di occuparsi di una tipologia di rifiuto omogeneo.

L'introduzione di schemi di EPR ha certamente **risolto gran parte delle inefficienze e illegalità nei trattamenti degli PFU** che si manifestavano nel vecchio modello. Al contempo, l'impostazione prescelta, che potremmo definire di libero mercato, o meglio di soggetti in concorrenza tra loro, non è risultata esente da criticità, alcune delle quali saranno argomentate nel prosieguo del lavoro.

PRODUZIONE, GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEI PFU E DELLA GOMMA POST CONSUMO

In Italia, il mercato degli pneumatici è registrato sotto il codice ATECO 22.11.10 "Fabbricazione di pneumatici". Si tratta di un mercato particolarmente rilevante, considerato che siamo la Nazione europea con il maggior numero di auto in rapporto al numero di abitanti³.

In Italia, è rilevante il settore della gomma e della plastica

Secondo la Federazione Gomma Plastica, l'organizzazione di categoria in ambito confindustriale che sostiene gli interessi delle aziende italiane associate, l'Italia è il secondo Paese europeo più rilevante nel settore gomma e plastica, dopo la Germania, per numero di unità locali, valori di fatturato e valore aggiunto: il comparto infatti, che sostiene le più importanti industrie del Paese, è trainante per l'economia italiana, con oltre 150mila addetti e con migliaia di aziende che fatturano complessivamente oltre 26 miliardi di euro, pari all'1,3% del PIL del nostro Paese.

La gestione degli PFU è intrinsecamente connessa al mondo della gomma che, anche alla luce degli ultimi dati non brillanti sulle nuove produzioni di pneumatici, guarda con sempre maggiore attenzione agli PFU. Secondo ETRMA (*European Tyre & Rubber Manufacturers' Association*), l'associazione europea di riferimento dell'intero mercato dei manufatti in gomma, che monitora costantemente i dati sulle vendite in Europa degli pneumatici di ricambio per autovetture, autocarri e autobus, macchine agricole e moto e scooter, nel 2022, nel settore auto le vendite degli pneumatici di secondo equipaggiamento sono scese da 231.253 migliaia del 2021 a 225.838 migliaia registrando, quindi, una flessione del 2%.

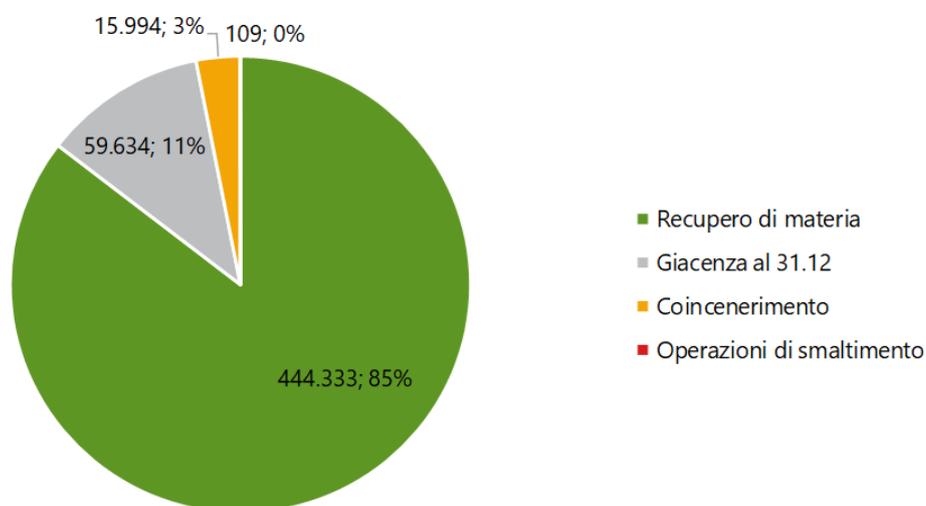
Anche nel 2023, non è andata molto meglio, visto che a leggere i dati raccolti da GfK Italia, che monitora le vendite degli pneumatici nel canale dei gommisti specializzati, l'anno scorso sono state vendute 4.600.000 unità di pneumatici invernali, in calo del -3,9% rispetto al 2022. Il fatturato, invece, è salito a 723.000.000 di euro, con una crescita del +2,3% su base annua. Significativo l'incremento del prezzo medio (+6,5%), che è passato da 147 a 156 euro.

³ Secondo l'Istat, nel 2019 in Italia sono state censite 663 auto ogni mille abitanti contro 574 della Germania, 519 della Spagna e 482 della Francia.

Per quanto concerne ai principali dati di produzione e gestione, diffusi di recente dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)⁴, si ha quanto segue. Relativamente alla produzione⁵, i quantitativi di PFU generati eccedono le 530mila tonnellate nel 2022, con un incremento del 7,8% rispetto al 2021. Circa la gestione, i cui dati sono desumibili dalle dichiarazioni MUD, il trattamento ha interessato circa 520mila tonnellate nel 2022, con una crescita del 6,5% rispetto al 2021.

LA GESTIONE DEGLI PFU IN ITALIA

Tonnellate e valori percentuali, anno 2022



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Le modalità di gestione degli PFU in Italia

Come si può osservare dal grafico precedente, tra le modalità gestionali prevale il recupero di materia, con 444.333 tonnellate (85,4%). Seguono la giacenza al 31.12 (59.634 ton, 11,5%) e il coincenerimento (15.994 ton, 3,1%), laddove appena 109 tonnellate risultano trattate mediante operazioni di smaltimento. Queste stime si pongono in parziale conflitto con i dati comunicati dalle principali società consortili di gestione⁶, come si dirà meglio dopo, e con i quantitativi di materiale di recupero di PFU effettivamente in circolazione, come sostengono le principali aziende di riciclo di PFU.

La gestione degli PFU esportati

A tali volumi, vanno aggiunte circa 84mila tonnellate esportate all'estero. Anche in questo caso, si registra un incremento, rispetto all'anno precedente, pari al +19%: dalle oltre 70mila tonnellate del 2021, alle circa 84mila del 2022. Come si può osservare dal grafico sottostante, il recupero energetico assorbe la quota prevalente di gestione dei PFU esportati, con quasi il 55% del totale, pari a circa 46mila tonnellate.

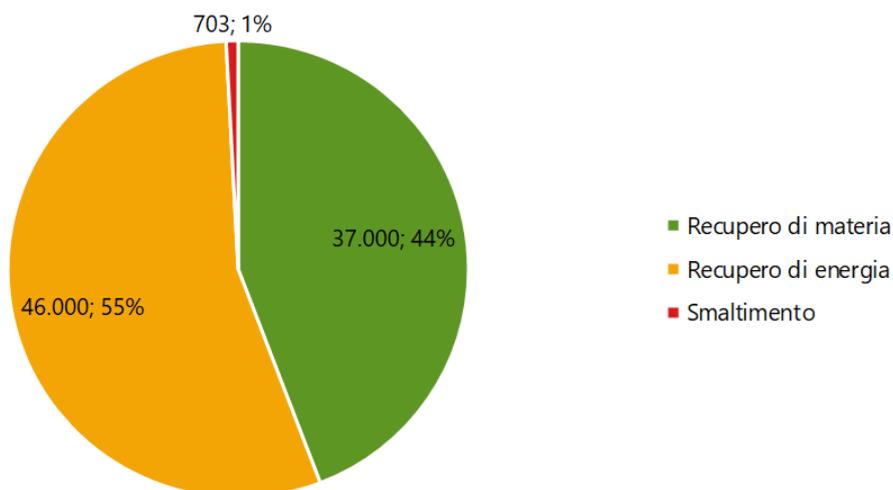
⁴ "Rapporto Rifiuti Speciali Edizione 2024", ISPRA, dati riferiti all'anno 2022.

⁵ Per quantificare in maniera esaustiva i PFU prodotti, ISPRA ha fatto ricorso ad una metodologia di stima volta a valutare la produzione da parte dei soggetti esentati dalla presentazione della dichiarazione MUD (Modello Unico di Dichiarazione ambientale), sulla base della normativa vigente. Come espresso dall'ISPRA stesso, l'approccio punta ad evitare una duplicazione dei dati, ma potrebbe aver determinato una parziale sottostima dei volumi.

⁶ Da sottolineare che, se il consorzio *Greentire* può comunque certificare un avvio a recupero di materia che supera il 90%, certificato dagli stessi impianti di riciclo, per gli altri operatori tale percentuale rimane su livelli molto più bassi.

LA GESTIONE DEGLI PFU ESPORTATI

Tonnellate e valori percentuali, anno 2022



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

Le destinazioni principali degli PFU esportati, nel 2022, sono la Turchia (41mila ton), ove i volumi vengono gestiti sotto forma di recupero di energia, la Germania (19mila ton), ove prevale in maniera quasi esclusiva il recupero di materia, e l'India (12mila ton).

**Le regioni italiane
che maggiormente
esportano PFU**

Come si può leggere nella tabella sottostante, le principali regioni esportatrici sono l'Emilia-Romagna, per oltre il 30% del totale, il Trentino-Alto Adige, che sfiora il 24%, il Piemonte (18%) e il Lazio (12%). Seguono, via via, le altre regioni italiane, la cui incidenza relativa si attesta al di sotto del 4%.

LE REGIONI ITALIANE CHE ESPORTANO PFU

Anno 2022

Regioni	Totale (ton)	Incidenza relativa (%)
Emilia-Romagna	25.656	30,7%
Trentino-Alto Adige	19.946	23,9%
Piemonte	14.933	17,9%
Lazio	9.692	11,6%
Veneto	3.196	3,8%
Sardegna	2.927	3,5%
Calabria	2.207	2,6%
Lombardia	1.769	2,1%
Toscana	1.002	1,2%
Friuli-Venezia Giulia	960	1,1%
Marche	519	0,6%
Sicilia	330	0,4%
Puglia	262	0,3%
Campania	143	0,2%
Umbria	1	0,0%
Totale	83.543	100%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISPRA

La situazione a livello europeo

A livello europeo, secondo gli ultimi dati disponibili, il rapporto tra recupero di materia e di energia rimane leggermente a favore del recupero di materia. Secondo i dati ETRMA, nel 2019, in Europa (più Svizzera, Norvegia, UK, Turchia e Serbia) sono state generate 3,55 milioni di tonnellate di PFU. Di queste, il 95% è stato raccolto e sottoposto a trattamento finalizzato a recupero di energia e materia. In particolare, il 52% del totale è stato avviato a recupero di materia (dove la produzione di granulo è il principale impiego) e il 40% a recupero di energia⁷.

⁷ L'ultimo rapporto di AssoAmbiente, "L'Italia che Ricicla 2023", certifica l'ampio ricorso al "recupero energetico (55-60%) che avviene principalmente con la combustione e/o co-combustione del cosiddetto "ciabattato" nella produzione di cemento.

PFU: L'ECONOMIA CIRCOLARE PASSA DAI CRITERI DI *END OF WASTE* (EOW)

Dove può essere
impiegata la GVG
ottenuta dagli PFU

La principale strada per sostenere l'economia circolare degli PFU porta necessariamente **ai criteri di End of Waste (EoW)**, ovvero per la cessazione della qualifica di rifiuto per la gomma derivata da PFU (granulati e polveri), così come disciplinato dal **Decreto 31 marzo 2020 n. 78**. In particolare, l'Allegato 2 del decreto elenca gli scopi specifici nei quali può essere impiegata la gomma vulcanizzata granulare (GVG) ottenuta dai PFU, ovvero:

- produzione di articoli e/o componenti di articoli in gomma, conglomerati gommosi, mescole di gomma e gomma-plastica a condizione che gli stessi siano destinati a elementi strutturali e di rifinitura per l'edilizia, industria meccanica, componenti di mezzi di trasporto esterni all'abitacolo, costruzioni e infrastrutture ferroviarie e portuali, segnaletica e viabilità, pesi e contrappesi;
- strati inferiori di superfici ludico-sportive;
- materiale da intaso di superfici sportive;
- materiali compositi bituminosi;
- conglomerati bituminosi o conglomerati cementizi;
- agenti schiumogeni per acciaieria.

Nel 2022, la gomma riciclata da PFU è stata classificata dal *Joint Research Centre* (JRC) della Commissione Europea al terzo posto (dopo plastica e tessile) tra i flussi candidati più idonei per cui sviluppare ulteriori criteri di fine vita (EoW).

Indispensabili leve
economiche e
fiscali

Al fine di incentivare l'impiego dei materiali da riciclo degli PFU, sono indispensabili leve economiche e fiscali, capaci di risolvere i fallimenti di mercato, lavorando soprattutto sulla domanda pubblica, attraverso il combinato disposto del *Green Public Procurement* (GPP) e dei relativi Criteri Ambientali Minimi (CAM) dedicato alla costruzione delle strade da adottare nelle gare, scritto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (**MASE**), insieme a ISPRA, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 23.08.2024.

Incentivare anche per questa via l'impiego degli asfalti con polverino di gomma potrebbe rappresentare una valida alternativa alla messa al bando degli intasi in gomma riciclata per i campi sportivi. Il polverino ottenuto dal trattamento di recupero degli PFU verrebbe usato come additivo al bitume per la posa dei cosiddetti asfalti gommati che, peraltro, hanno prestazioni meccaniche migliori, sono più resistenti e riducono la rumorosità.

Gli ostacoli e la
ricerca di nuovi
mercati e
tecnologie per il
riciclo degli PFU

Secondo alcuni operatori, la recente approvazione di **nuove restrizioni nell'ambito del Regolamento REACH per gli impieghi di granulo e polverino nei campi sportivi** potrebbe rivelarsi un ostacolo all'impiego di materiale proveniente dal riciclo meccanico degli PFU. Finora, i campi di calcio, rugby, tennis o qualsiasi altro sport in erba artificiale hanno visto un largo impiego di granulato di gomma, quale materia prima del tappeto e dell'intaso che fanno da fondo al campo. La materia recuperata dagli PFU è utile anche per realizzare piste di atletica. Entrambe le superfici sono antitrauma e drenanti, riducono il carico sulle articolazioni degli sportivi ed risultano economiche da mantenere.

Alla luce dei nuovi limiti per l'uso nei campi sportivi, ETRMA insieme alla Confederazione europea delle industrie del riciclo (EuRIC) hanno infatti chiesto all'Unione Europea (UE) di promuovere nuovi mercati e nuove tecnologie di riciclo, anche per evitare che tutto il materiale separato vada a recupero energetico. Per potenziare i mercati esistenti e crearne di nuovi in grado di ottimizzare le proprietà tecniche della gomma contenuta negli PFU, le imprese della filiera europea chiedono che le Istituzioni comunitarie agiscano con urgenza per garantire l'economia circolare degli pneumatici e della gomma in particolare.

Le tante applicazioni dei PFU e della gomma post consumo

Le qualità tecniche e fisiche della gomma recuperata dagli pneumatici garantiscono elevate prestazioni in termini di elasticità e resistenza alla deformazione. Tali caratteristiche li rendono interessanti per una molteplicità di applicazioni.

Come per la costruzione di **asfalti particolarmente performanti**. Miscelare granuli di gomma al bitume aumenta la longevità delle strade. Questo perché il manto diventa più resistente allo stress causato da sbalzi termici e passaggi di mezzi pesanti. Non solo, le caratteristiche della gomma aumentano la capacità drenante e riducono le vibrazioni e la rumorosità.

Assieme agli asfalti la gomma recuperata dagli PFU - da sola o abbinata ad altri polimeri termoplastici - può essere impiegata per **gli arredi urbani**, quali cordoli, dossi rallentatori, dissuasori di sosta, rotonde, panchine. Un'altra applicazione è l'utilizzo del granulato di gomma come ulteriore protezione per i *guard rail* e le barriere di contenimento, per evitare che il motociclista scivoli sotto il *guard rail*.

Altra applicazione, meno nota ma molto promettente, è **l'utilizzo del granulato derivante da PFU come schiumogeno per il settore siderurgico**. Allo scopo principale di sostituire, almeno in parte, in questo caso il molto più impattante *carbon coke* nei processi siderurgici ad arco elettrico in fase di schiumeggiamento delle scorie. Un'alternativa, appunto, molto meno impattante al carbone da petrolio metallurgico convenzionale utilizzato nell'industria siderurgica dei forni ad arco elettrico o EAF (*Electric Arc Furnace*) come apporto di carbonio.

Altrettanto interessante è la **ricerca nel campo dell'ingegneria edilizia nel campo dell'efficienza energetica e a basso impatto ambientale**, grazie a materiali derivanti da recupero degli PFU per diverse categorie di impiego: pavimentazioni resilienti, materiali anticalpestio, materiali antivibranti, materiali per l'isolamento acustico delle pareti, materiali per l'isolamento acustico degli impianti ed altri usi.

Senza dimenticare le piste equestri e gli allevamenti, laddove anche i pavimenti destinati agli animali possono essere realizzati con gomma recuperata da PFU. Pannelli e mattonelle hanno caratteristiche fonoassorbenti e ammortizzanti, sono più aderenti anche quando bagnate. Inoltre, costituiscono una barriera più efficace di altri materiali contro la proliferazione dei batteri.

Prima ancora del riciclo, secondo la gerarchia dei rifiuti prevista dal TUA e dalle Direttive UE, bisognerebbe puntare sul **riutilizzo**, che nel caso degli pneumatici può assumere la forma della **ricostruzione/rigenerazione (retreading)**. Ovvero, la sostituzione del battistrada usurato, consentendo al resto dello pneumatico di continuare a essere usato, pratica che viene usata soprattutto per le gomme di grandi dimensioni, come per il caso delle macchine agricole e/o per l'edilizia, autobus e camion, dove le gomme che possono arrivare a pesare anche 500-700 chili^a. Diversamente da quanto accade oggi, insomma, la tecnica della ricostruzione potrebbe però essere estesa anche agli pneumatici per autovetture che rappresentano la gran parte del mercato.

Uno studio recente condotto dal *Fraunhofer Institute* ha comparato l'impatto ambientale degli pneumatici ricostruiti con quelli nuovi, certificando un risparmio di circa il 64% delle emissioni rispetto a uno pneumatico nuovo. Secondo *ETRMA*, nel 2019, in Europa sono stati venduti 16,7 milioni di pneumatici per camion e autobus, di cui il 25% - oltre 4,3 milioni - ricostruiti.

^a Per approfondire si rimanda a "Il Riciclo in Italia 2023" realizzato dalla "Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile" con il patrocinio del "Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica", di "ISPRA Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale" e "SNPA Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente".

QUALCHE SEGNALE DI DISFUNZIONE NEGLI SCHEMI EPR PER GLI PFU

L'applicazione del principio "chi-inquina-paga" è stata oggetto negli anni di varie torsioni, che hanno messo a nudo alcuni risvolti problematici, non risultando indenne da pratiche *border-line* non contemplate dal Legislatore.

A ciò, si aggiunga che **ancora oggi non si conoscono alcuni dati fondamentali dello schema EPR nel caso degli PFU**, come, ad esempio, quanti sono in Italia - ad oggi - i reali quantitativi di pneumatici nuovi immessi sul mercato (naturalmente, insieme a quelli importati usati e ricostruiti su carcasse estere)? Quanti PFU vengono fittiziamente ritenuti riutilizzabili e re-inseriti nel mercato in qualità di pneumatici usati? O ancora, quanti sono i punti di generazione del rifiuto, ovvero gommisti/operatori del ricambio che rivendicano il diritto al ritiro gratuito? Domande che, ancora oggi, non trovano risposte, a 15 anni di applicazione concreta.

Il registro informatico dei produttori e importatori di pneumatici

Un recente provvedimento, pensato soprattutto per rispondere almeno in parte alle questioni sollevate, chiede l'istituzione presso il **MASE** di un **Registro informatico dei produttori e importatori di pneumatici**. Provvedimento emanato con tre anni di ritardo rispetto a quanto previsto dal DM 182, che fissa l'obbligo di iscrizione e comunicazione per le imprese soggette al regime di responsabilità estesa e istituisce il portale telematico, gestito dalle Camere di Commercio, che dovrà essere utilizzato per tutti gli adempimenti.

Tra questi, in particolare, la comunicazione periodica da parte di produttori e importatori delle informazioni sul ritiro e l'avvio a trattamento di una quantità di pneumatici a fine vita pari al 95% (ipotizzando un 5% di usura fisiologica del battistrada a fine vita) in peso del totale immesso a mercato nell'anno precedente. Obbligo che, chiarisce il decreto, si estende anche ai soggetti "che immettono pneumatici sul mercato nazionale attraverso la vendita a distanza".

Il problema dell'accumulo degli PFU presso i gommisti, circuiti informali e illegali e i centri di raccolta comunali

La prima problematica è sicuramente **l'emergenza che nasce dall'accumulo di PFU presso i gommisti, quantitativi in eccesso rispetto ai target fissati anno dopo anno dai produttori/importatori, che poi diventano target per le gestioni collettive e/o per le gestioni individuali**. Come verrà spiegato meglio dopo, se i *target* (di raccolta) dei singoli gestori vengono definiti sulla base delle rispettive quote di mercato (quindi dell'immesso al consumo), le raccolte devono essere distribuite (tra tutti i gestori) sulla base di ripartizioni per macroaree stabilite dall'Allegato V (che non coincidono necessariamente con le singole Regioni), che non sempre permettono una piena efficienza del sistema complessivo, per i motivi che verranno meglio precisati dopo.

Lo **denunciano da anni le associazioni di categoria, da Confartigianato e CNA a Federpneus e i principali Gestori collettivi**, lamentando che presso i piazzali dei ricambisti rimangono sistematicamente depositati gli PFU che non vengono ritirati, per le ragioni che si diranno meglio dopo. Con la difficoltà segnalate da parte delle autorità di controllo costrette a intervenire, con scarsa efficacia pratica, su segnalazione di cittadini preoccupati per il rischio d'incendi.

Una emergenza che, oltre ad alimentare i circuiti informali e illegali, sta trovando una valvola di sfogo nei centri di raccolta comunali. Qui, nel 2021, gli PFU conferiti sono arrivati a **18mila tonnellate**, con una prevalenza nelle regioni del Nord, e con un aggravio di costi a carico dei gestori, e in ultima analisi delle bollette pagate dai cittadini.

Ricordiamo che gli PFU sono dei rifiuti speciali, possono cioè essere prodotti solo da soggetti autorizzati giacché i cittadini non possono essere tecnicamente qualificati come produttori di PFU, non disponendo delle attrezzature omologate per la sostituzione degli pneumatici, a differenza di tutti gli altri rifiuti che i cittadini possono conferire direttamente presso i centri di raccolta. A ciò va pure aggiunto che accumuli di PFU possono essere rinvenuti presso strade e luoghi pubblici, costringendo i gestori del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani alle conseguenti attività di bonifica; quindi, con aggravio di costi a carico della TARI. Questi accumuli dovrebbero costituire una mera eccezione, frutto di attività informali, che finiscono comunque per gravare sul servizio pubblico.

Probabilmente, il ricorso ai centri di raccolta rappresenta l'ulteriore segnale di anomalia nella filiera degli PFU, che suggerisce come una parte degli pneumatici non coperti dai *target* di ritiro si orienti verso canali alternativi, come i centri di raccolta, oltre ai già consolidati circuiti informali, oppure costringendo i gommisti, a fronte dei mancati ritiri, a sostenere un costo per la gestione degli PFU accumulati per troppo tempo (nonostante possano vantare il diritto teorico al ritiro gratuito).

Per alleviare la crisi degli accumuli presso i gommisti, a fine **2020, il Ministero dell'Ambiente ha stabilito, con la circolare n. 0103883, un invito (non un vero obbligo, per i motivi di cui si è appena detto) alla raccolta e gestione di ulteriori quantità di PFU nella misura del 15% oltre i propri obiettivi (incrementabile fino al 20%), a carico dei Gestori collettivi e dei sistemi individuali con immesso superiore alle 200 tonnellate**. Provvedimento che è stato riproposto negli anni a seguire e che, con ogni probabilità, sarà rieditato anche per il 2024⁸.

⁸ Giova ricordare che trattandosi di circolari ministeriali non hanno lo stesso valore di legge del DM 182. Di conseguenza molti operatori hanno semplicemente dichiarato di far fede a quanto previsto dal DM, evitando di dare seguito alle circolari ministeriali sui *target* rivisti al rialzo.

EPR nel settore degli PFU: l'evoluzione normativa

All'inizio dell'intelaiatura normativa, il TUA (**Art. 178**), precisa che *"la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza nonché del principio chi inquina paga"*. L'articolo successivo, il **178-bis**, affida al MASE il compito di istituire (tramite apposito Decreto Ministeriale), per singole tipologie di rifiuti, schemi operativi di EPR. L'obiettivo? Assicurare il raggiungimento delle finalità poste in premessa, ovvero *"rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti"*.

A ciò, si è aggiunto il più recente **D.Lgs. n. 116/2020**, che ha recepito la nuova Direttiva (UE) 2018/851 e riformato il TUA (anche nella parte in cui tratta proprio dell'EPR, ovvero riscrivendo l'Art. 178-bis), chiedendo ai produttori di gestire il fine vita dei prodotti da loro stessi immessi sul mercato, che può avvenire, operativamente, sia in forma individuale (tramite il singolo produttore/importatore) che collettiva (tramite società consortili costituite *ad hoc*). Il **nuovo Art. 178-ter** riscritto dal D.Lgs. n. 116/2020 ha introdotto i "requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore del prodotto", trasposizione nazionale di quanto disposto nell'Art. 8-bis della Direttiva (UE) 2018/851. Requisiti che chiedono, tra gli altri, la *"definizione dei ruoli e delle responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti nelle diverse filiere di riferimento"*, la *"definizione in linea con la gerarchia dei rifiuti degli obiettivi di gestione dei rifiuti"* (quindi puntando alla prevenzione) e la *"adozione di un sistema di comunicazione delle informazioni relative ai prodotti immessi sul mercato e dei dati sulla raccolta e sul trattamento di rifiuti risultanti da tali prodotti"*.

In generale, sulla base di quanto previsto dal **TUA**, è fatto obbligo ai produttori e importatori di pneumatici di provvedere - singolarmente o in forma associata e con periodicità almeno annuale - alla gestione di quantitativi di PFU pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale. O meglio, i soggetti di cui sopra sono obbligati a raccogliere con cadenza annuale il 95% in peso degli pneumatici immessi sul mercato, presupponendo una perdita in peso fisiologica di un 5% dovuto all'usura del battistrada.

Le modalità operative e le tempistiche per il rispetto di quest'obbligo sono attualmente disciplinate dal citato **DM 182/2019**, che ha parzialmente rivisto il vecchio DM 82/2011, risolvendo alcune criticità ma lasciandone altre, come vedremo. Ai sensi dell'Art. 3, comma 6, dunque, *"I produttori e gli importatori effettuano la gestione degli PFU regolarmente e continuativamente per l'intero anno solare. I produttori e gli importatori sono tenuti a rispondere alle richieste di raccolta degli PFU pervenute utilizzando l'ordine di chiamata dei generatori degli PFU, fatta comunque salva la facoltà di organizzare la gestione degli PFU con modalità che ne garantiscano l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza"*.

L'assolvimento dell'obbligo in capo ai produttori/importatori può essere svolto in forma associata (Consorzi e società consortili⁹) oppure in forma individuale (cioè, singolarmente). Attualmente, risultano registrate presso il **MASE 8** "Forme associate di

gestione" (Ecopneus, Ecotyre, Greentire, Ges Tyre, Green Power, PneuLife, Profile Recycling Tyres e Tyre Cobat), 12 Sistemi Individuali di gestione con immesso superiore alle 200 tonnellate e 32 Sistemi Individuali di gestione con immesso inferiore alle 200 tonnellate.

I PRINCIPALI SCHEMI DI GESTIONE DEGLI PFU IN ITALIA



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni MASE

È bene precisare che il Legislatore chiede che i regimi di EPR prevedono "misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti[...]". Misure che debbono comunque incoraggiare "lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti". E ancora, le misure devono in ogni caso tenere conto "dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo".

Quindi, i principi di circolarità, soprattutto in un'ottica di prevenzione nella produzione di rifiuti, devono essere applicati in tutte le fasi di una catena del valore per garantire il successo dell'economia circolare. Dalla progettazione alla produzione, lungo tutta la filiera fino al consumatore. **Quali sono finora i rifiuti gestiti in Italia con questo meccanismo?** Oltre agli PFU, gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (carta e cartone, vetro, plastiche, legno, acciaio e alluminio), rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), veicoli fuori uso (VFU), oli minerali, oli e grassi vegetali e i rifiuti in polietilene.

^a Si tenga presente che le società consortili sono disciplinate dal Codice civile (dagli articoli che vanno dal 2602 al 2615-ter del Libro V, Titolo X, Capo II) e nascono per perseguire determinati scopi consortili, che in questo caso è circoscritto a un unico scopo, ovvero l'assolvimento dell'obbligo di raccolta previsto dallo schema di EPR.

EPR NEI PFU: 8 CRITICITÀ IRRISOLTE

Prima dell'entrata in vigore dello schema di EPR, erano i singoli gommisti/operatori del ricambio a sobbarcarsi l'onere di gestire gli PFU, solitamente trasferendo sul cliente il costo della raccolta e dello smaltimento/recupero del vecchio pneumatico. Non esistevano obblighi circa le forme di gestione dei fine vita, e ciò determinava la frammentazione della filiera che, priva di forme di coordinamento, seguiva le vie più disparate.

Con il nuovo meccanismo, all'opposto, la responsabilità economica e logistica della raccolta ricade sui produttori/importatori mentre ai gommisti spetta una sorta di servizio al ritiro gratuito, finanziato dal contributo ambientale integralmente pagato dal consumatore. Quindi, **chi ha prodotto o comunque immesso nel mercato pneumatici si ritrova ad essere attore centrale anche nel loro fine vita**. Per il gommista/operatore del ricambio, ultimo anello della catena, il ritiro degli PFU non costituisce un costo essendo garantito dai gestori dei Sistemi Collettivi e dai Sistemi Individuali che intervengono a chiamata.

Questo cambio radicale di paradigma **ha sicuramente migliorato l'efficienza e consentito la nascita di una filiera più organizzata**, diretta soprattutto al recupero degli PFU, che hanno trovato un loro sbocco di mercato in numerose applicazioni, come si è detto. **Se oggi esiste una filiera del recupero degli PFU è principalmente merito del modello EPR messo in pratica**.

Le criticità irrisolte

Allo stesso tempo, non sono mancate **criticità**, come dimostra l'attuale emergenza della raccolta, che hanno portato a diversi interventi normativi. Tuttavia, questi non sono risultati risolutivi. Ne passeremo in rassegna alcune.

1. Garantire la concorrenza e la parità di accesso

Occorre premettere che, nell'espletamento degli obblighi rientranti all'interno degli schemi di EPR, i **gestori collettivi, così come i gestori individuali, non vendono un prodotto, né offrono sul mercato un servizio**. Più semplicemente, **assolvono ad un obbligo di legge** - dato dal combinato disposto di TUA e DM 182 - **che ha finalità ambientali, ovvero la raccolta di tutti gli PFU prodotti annualmente sull'intero territorio nazionale**.

Sebbene ciò comporti che i singoli operatori trovino una loro efficienza operativa, anche ai fini di tenere più bassa possibile l'entità del contributo ambientale pagato dai consumatori, **ogni altro fine risulta estraneo allo spirito dell'EPR**. Non a caso, le società consortili nascono senza scopo di lucro.

Disparità tra chi opera dentro gli schemi EPR e chi no

Già da questa embrionale e apparentemente innocua enunciazione di principio, sul senso stesso dell'EPR, emerge una **prima anomalia**. Poiché **alcuni attori interpretano la propria mission all'interno degli schemi di EPR come quella di fornire servizi alle imprese** (non solo di carattere preminentemente ambientale), si pone un tema di regola della concorrenza rispetto agli operatori che operano fuori dagli schemi EPR, come lamentano molte imprese impossibilitate a intercettare i rifiuti necessari per le attività di riciclo.

L'obiettivo della società consortile è quello di garantire, per conto dei soci produttori/importatori, il raggiungimento dei *target* fissati anno per anno, anche se può accadere che uno dei soci possa essere, nei fatti, avvantaggiato proprio per il tipo di attività condotta. Ciò avviene quando, ad esempio, una di queste società consortili affida a un proprio socio un servizio (ad esempio quello della raccolta), permettendo allo stesso di incassare le risorse derivanti dal contributo ambientale.

Come si configura questa situazione rispetto agli operatori che si muovono esclusivamente nel mercato e vorrebbero poter contare sulla parità di condizioni di accesso⁹? In ogni caso, quando sono i soci di un gestore collettivo a occuparsi direttamente della raccolta o del recupero, come valutare se il prezzo del servizio offerto è competitivo¹⁰?

Un *modus operandi*, quindi, che si pone in contrasto con lo spirito del TUA, che vorrebbe tali attività finalizzate alla migliore raccolta degli PFU e senza fini di lucro¹¹. Anche se, soprattutto in riferimento agli ultimi due anni, si sta assistendo all'intervento nel sistema di raccolta di PFU di soggetti con finalità di lucro, che operano alla stregua dei Gestori senza scopo di lucro. Un'anomalia, questa, che andrebbe maggiormente attenzionata dal MASE.

Disparità tra società consortili e gestori individuali

A ciò, si aggiunga che, se le società consortili dispongono di uno Statuto, di un Codice Etico e di meccanismi di controllo interni, più o meno strutturati (a seconda dei casi), **nel caso dei gestori individuali l'attività è sicuramente meno monitorata e meno tracciata**. In pratica, essi rispondono formalmente al MASE, ma non sono disponibili informazioni pubbliche sulle loro *performance*, su come, e se, raggiungono i rispettivi *target*.

Mancano criteri e target dei singoli gestori

Peraltro, **non sono chiari quali siano i criteri di sostenibilità che devono essere rispettati dai singoli gestori, né esistono target per l'avvio a riutilizzo o a riciclo**. Spesso, infatti, un contributo ambientale basso può essere giustificato solo dall'ampio ricorso al recupero energetico, per via dei minori costi di gestione (almeno rispetto alla produzione di granuli e polverino di qualità).

Il rischio di mercati chiusi

Se, quindi, gli schemi di EPR, nel caso degli PFU ma anche per le altre filiere, sono sicuramente utili per incanalare i rifiuti presso catene del valore gestite, direttamente o indirettamente dagli stessi produttori, rimane il **rischio che si generino dei mercati chiusi (dagli stessi schemi EPR)**. Mercati capaci di alimentare segmenti aggiuntivi di valore a beneficio (quasi) esclusivo dei produttori, al riparo sia dalla concorrenza nella fase di intercettazione dei rifiuti, in questo caso degli PFU, potendo pure contare sul fatto che a finanziare il sistema sono i consumatori. Una forma di mercato di fatto monopolistica, insomma, dove le inefficienze operative endogene e/o le criticità esogene, come sta accadendo oggi per le tensioni internazionali e l'aumento dei prezzi delle materie prime, sono coperte dal contributo ambientale, quindi dal prezzo finale del prodotto pagato dai consumatori.

Sconosciuto l'ammontare del contributo ambientale incassato dai gestori PFU

In chiusura di questo ragionamento, si aggiunga **che non è nemmeno noto quale sia l'ammontare complessivo del contributo ambientale che ogni anno incassano i gestori degli PFU**, informazione che dovrebbe ricavarsi dai bilanci presentati al MASE ogni anno. Volendo fare una stima, considerando che il valore cambia a seconda della tipologia di pneumatico (gamma piccole, medie e grandi), con un contributo medio di 1,80 euro, per 40 milioni di pneumatici immessi al mercato in un anno, e ipotizzando una media di 10 kg a gomma, si può arrivare a quantificare una cifra di circa 72 milioni di euro.

⁹ Si tratta dello stesso tema che l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha contestato per il caso del EPR imballaggi, "IC49 – Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani", 21 gennaio 2016.

¹⁰ Chiarimento che non è arrivato nemmeno con il DM 182/2019.

¹¹ In realtà, secondo il nostro Codice civile una società consortile non a scopo di lucro non può usare come fornitori i propri soci senza indicare in bilancio a quali condizioni economiche appalta i lavori. Si tratta, dunque, di un divieto tassativo sancito dalla legislazione vigente. Secondo l'Art. 2427, comma 1, del Codice civile, le società consortili devono indicare in bilancio "le operazioni effettuate con i soci, indicandone l'ammontare complessivo e la natura". Questo significa che la società consortile deve indicare in bilancio il valore totale dei lavori appaltati ai propri soci, sia in termini di valore assoluto che di percentuale rispetto al totale dei lavori effettuati. L'omessa indicazione di tali informazioni costituisce un'infrazione delle norme di bilancio e può comportare sanzioni amministrative.

2. Passare da obiettivi di intercettazione a *target* di prevenzione a riutilizzo

Il modello EPR non incentiva le pratiche di prevenzione

Una **seconda anomalia**, legata per così dire ontologicamente ai modelli di EPR, che vale per gli PFU ma può essere estesa ad altre filiere coperte da EPR, riguarda il fatto che - contrariamente alla lettera del TUA - questi modelli **hanno sostenuto l'intercettazione ma non hanno incentivato il riutilizzo, quindi le pratiche di prevenzione.**

Dalle stime dell'**Associazione Italiana Ricostruttori Pneumatici (Airp)**, nel 2021 sono stati sottoposti ad attività di ricostruzione, quindi di preparazione per il riutilizzo, poco meno di 20mila tonnellate di pneumatici usati, a fronte dei circa 400mila tonnellate di immesso annuo¹², cioè poco più del 5%.

BILANCIO ECOLOGICO ED ECONOMICO DELLA RICOSTRUZIONE DI PNEUMATICI IN ITALIA NEL 2021

Stime AIRP

	Unità di Misura	Quantità
Pneumatici usati non immessi nell'ambiente	Tonnellate	19.920
Minore consumo energetico (petrolio ed altri equivalenti)	Milioni di litri	22,6
Minore consumo di materie prime	Tonnellate	16.600
Minore spesa per gli utilizzatori finali	Milioni (euro)	59,7
Minori emissioni di CO ₂	Tonnellate	8.798

Fonte: AIRP, 2024

Mancano gli obiettivi di riduzione e riutilizzo

Se a finanziare il sistema è il mercato delle vendite, che comprende anche il contributo ambientale, è chiaro che l'incentivo a ridurre la produzione (di beni che poi diventeranno rifiuti) diventa un nonsenso, almeno in una logica prettamente economica. Non a caso, **negli schemi di EPR in vigore, gli obiettivi di riduzione e riutilizzo sono rimasti sostanzialmente sullo sfondo, mentre solo il riciclo ha trovato il suo (meritato) spazio.**

3. Rimodulare il contributo ambientale per sostenere *ecodesign* e prevenzione

Assenza di criteri per misurare l'efficacia del contributo ambientale

Una **terza anomalia** si può rintracciare all'interno delle dinamiche stesse che hanno portato alla **definizione del contributo ambientale**, che vede quali unici protagonisti i produttori, singolarmente o tramite i Consorzi. L'intento del Legislatore era, da una parte, di preservare un modello di libera concorrenza al fine di contenere il contributo ambientale e, dall'altra parte, far sì che il suo valore dovrebbe essere determinato in funzione inversa della riciclabilità/riparabilità del bene (incentivando l'*ecodesign* e le politiche di prevenzione).

Solo nel caso delle plastiche e della carta si è riusciti a declinare i contributi ambientali sulla base della riciclabilità dei prodotti immessi nel mercato, mentre nella gran parte dei restanti schemi EPR, i contributi rimangono sganciati da criteri misurabili di sostenibilità.

¹² Il MASE ha comunicato il dato sull'immesso nel mercato solo nel 2022, attestandosi poco sopra le 400.000 tonnellate, mentre nel 2023 è, per la precisione, di 398.690,51.

Nel caso degli PFU, a fronte di una prestazione unica, cioè la raccolta degli PFU, ogni attore ha determinato il contributo secondo mere logiche interne, di efficienza gestionale e logistica dei singoli gestori, senza che questo rifletta i criteri di riciclabilità. Il problema non è la differenza di per sé dei singoli contributi ambientali, ma **l'assenza di criteri per misurarne la loro efficacia nell'assolvimento delle finalità ambientali di cui sopra, visto che questi rappresenterebbero la leva principale a sostegno della prevenzione.**

Il recupero energetico gioca ancora un ruolo preponderante

Il rischio è che, oltre a continuare a tenere ai margini le politiche di riduzione e riutilizzo, in questo modo venga penalizzato anche il recupero di materia, considerato che - come accennato - la raccolta e il trattamento finalizzati al recupero di energia sono la via più economica rispetto al recupero di materia (circa il doppio¹³). Sta di fatto che, a differenza di quanto preconizzato dal Legislatore e di quanto accade a dire il vero anche nelle altre filiere sottoposte a schemi di EPR, **nel caso degli PFU il recupero energetico gioca ancora un ruolo preponderante.**

Basta considerare che in Italia è destinato a incenerimento (D10/R1) appena lo 0,6% dei 176,6 milioni di tonnellate di rifiuti speciali gestiti nel 2022, per circa 1,1 milioni di tonnellate¹⁴.

Nel caso degli PFU, il principale consorzio di riferimento, [Ecopneus](#), nel 2022 ha certificato una percentuale di recupero energetico intorno al 47% delle quasi 226mila tonnellate raccolte (rispetto al 53% di recupero di materia). Analoghe sono le indicazioni offerte dai Consorzi dove, se si esclude Greentire che certifica più del 90% di recupero di materia, la gran parte si colloca intorno al 50%.

Percentuali che si pongono in qualche contrasto con le stime di ISPRA (2024), secondo cui sarebbero stati complessivamente destinati a incenerimento - nel 2022 - 5.128 tonnellate di PFU, rifiuti da demolizione di VFU e RAEE¹⁵.

4. **Extra target: ripensare i target e le loro modalità di calcolo**

Anomalia dei criteri dei target di raccolta

Una **quarta anomalia riguarda i criteri con i quali vengono definiti i target di raccolta** dei singoli gestori e che dovrebbe aiutare a comprendere da dove arrivano **gli extra target, ovvero le quantità di PFU (circa 30-40mila tonnellate all'anno, stima MASE) non ritirati.**

Presenza di un vasto mercato illegale

Intanto, per *extra target*, si intendono i quantitativi di PFU che **sfuggono alla regolazione ufficiale** e che sono da attribuire, soprattutto, a **due fattori: il primo, la crescita del mercato nero di pneumatici (nuovi) commercializzati in evasione di contributo ambientale e di IVA** (principalmente tramite canali e piattaforme *online*, oppure tramite importatori); **il secondo, la fallacia delle modalità di calcolo del target.**

¹³ La differenza dei costi dipende anche dal tipo di recupero energetico (per esempio tramite frantumazione per produrre cippato o ciabattato) e di materia (tra polverino e granulato).

¹⁴ Secondo l'ultimo "Rapporto Rifiuti Speciali" dell'ISPRA (ed. 2024), a fronte di un totale gestito di 176,6 milioni di tonnellate nel 2022, il recupero di materia (operazioni da R2 a R12) ha interessato 127,6 milioni di tonnellate (72,2%), le operazioni di smaltimento (D8, D9, D13 e D14) 17,4 milioni (9,8%), lo smaltimento in discarica (D1) 8,9 milioni (5%) e il coincenerimento (R1) 1,9 milioni (1%). La messa in riserva (R13), prima dell'avvio ad operazioni di recupero, ha riguardato circa 18,8 milioni di tonnellate (10,6%).

¹⁵ "Rapporto Rifiuti Speciali Edizione 2024", ISPRA, cit. pag. 114. Nello specifico, si tratta di 2.471 tonnellate di rifiuti speciali pericolosi e 2.657 tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi.

Mancanza di un criterio oggettivo su come calcolare il target

Rispetto al primo fattore, cioè la presenza di un vasto mercato illegale a monte, qui si può solo accennare che il fenomeno è documentato nelle indagini e persino dalle segnalazioni raccolte da una piattaforma di *whistleblowing* "Cambio pulito" dedicata al mondo degli PFU e dall'*Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia*¹⁶.

Il secondo fattore che spiega l'esistenza degli *extra target* riguarda le modalità stesse di calcolo del *target*, ovvero degli obiettivi di raccolta per i singoli gestori. Il legislatore non ha infatti previsto un criterio oggettivo su come calcolare il *target*: se il contributo si applica al numero di pneumatici immessi nel mercato, il *target* di recupero è invece riferito al peso (poiché per convenzione il metro di misurazione dei rifiuti è il peso), quindi, nella pratica ciascun operatore ha scelto un proprio metodo, facendo riferimento, spesso, a metodologie di stima¹⁷. Procedura aleatoria, considerato che calcolare un peso medio attendibile per tipologia di pneumatico rimane un esercizio arbitrario, considerata l'ampia gamma di prodotti in commercio e che persino pneumatici di identiche dimensioni e tipologie, ma prodotti da case diverse (e in lotti diversi), possono avere un peso differente del 10-15%. Ed anche per medesima tipologia di pneumatico e produttore (stessa marca, modello e dimensione) ci possono essere pesi differenti, con oscillazioni che possono superare, in questo caso anche il 5-10%. Distorsioni nelle stime che si ripercuotono sui *target* di raccolta.

In mancanza di un **criterio oggettivo, infatti, i *target* di ogni anno risultano non aderenti all'impresso nel mercato. Una parte degli PFU orfani, pertanto, sono il frutto anche di questo *vulnus* nella definizione del *target* annuale.**

5. Allineare i *target* di intercettazione alle vendite di pneumatici

Disallineamento temporale tra i *target* e l'incasso del contributo

Una **quinta anomalia**, legata in qualche modo alle altre, affonda le radici nel **disallineamento temporale tra i *target* fissati a inizio anno (rispetto all'impresso al mercato dell'anno precedente) e le entrate da contributo ambientale che si incassano, invece, nell'anno corrente.** È facile comprendere come tale disallineamento temporale tra i costi da sostenere (legati al *target* dell'anno precedente) e i ricavi dell'anno corrente derivanti dalle vendite degli pneumatici, generi delle discrasie che inficiano l'azione degli operatori della raccolta.

Il disallineamento può portare, come è accaduto durante la pandemia di COVID-19, alla situazione concreta in cui i Gestori collettivi oppure gli operatori individuali incassano meno contributi di quelli necessari per raccogliere il proprio *target*. Oppure, può accadere l'esatto contrario (quando nell'anno corrente si incassa di più del *target* da raggiungere, sulla base dell'impresso al mercato dell'anno precedente), portando ad avanzi di gestione, che vengono tassati (altra anomalia) alla stregua di utili e sottratti dalla disponibilità degli operatori per la raccolta degli PFU per gli anni successivi. Sarebbe più logico, invece, che questi avanzi venissero "congelati" (per esempio vincolati come accade nel caso del contributo ambientale per i pannelli fotovoltaici) per le future esigenze di raccolta, fungendo da cassa di compensazione per situazioni in cui le risorse non sono sufficienti in relazione ai flussi da gestire.

¹⁶ Costituito da Legambiente insieme Ecopneus, Ecotyre e Greentire (i tre principali soggetti collettivi di raccolta di PFU), e le associazioni di categoria Confartigianato-Imprese, CNA, Assogomma, Airp e Federpneus. La piattaforma di *whistleblowing* "Cambio Pulito" con le complessive 631 segnalazioni inviate in quasi tre anni di attività dimostra l'alto tasso di illegalità, sia a monte che a valle, e, soprattutto, l'impossibilità degli organi di controllo di poter fare il proprio lavoro con efficacia, mancando completamente l'elemento della prevenzione.

¹⁷ Quindi, c'è chi nel definire il proprio *target* fa riferimento, correttamente, alle bolle doganali o ai documenti intrastati (dove è esplicitato il peso che, quindi, è un dato disponibile), e chi, invece, si basa su semplici stime su un ipotetico peso medio degli pneumatici.

6. Migliorare la tracciabilità degli PFU

Mancanza di un sistema di tracciabilità dei flussi

Una sesta criticità riguarda la tracciabilità degli PFU. Come avviene, in molti casi, nell'universo dei rifiuti, anche per la *governance* degli PFU non esiste un vero sistema di tracciabilità dei flussi (sia quando regolarmente impiegati e commercializzati, che quando diventano rifiuti), dalla raccolta fino al recupero/smaltimento. Ovvero non esiste un meccanismo che consenta ai produttori di seguire l'*iter* degli pneumatici immessi nel mercato durante la loro vita. Ciò perché finora, a livello internazionale, non si è riusciti a implementare un modello condiviso dalle case produttrici, per esempio tramite tecnologia Rfid (con marcaggio di ogni singolo pneumatico).

Concretamente, ciò significa che anche gli pneumatici venduti nei canali informali e arrivati a fine vita e/o quelli comunque venduti senza applicazione del contributo ambientale e/o IVA finiscono per mischiarsi con quelli in regola, contribuendo a creare le premesse per accumuli presso i gommisti, da cui gli *extra target* di cui si è detto.

Ciò si ripercuote anche nella distinzione tra gli PFU (rifiuti) e gli pneumatici usati (non-rifiuti), nel senso che, non essendoci tecnicamente una distinzione tra queste due tipologie, gli operatori possono sfruttare a proprio vantaggio tale ambiguità, certificando come avviati a riciclo gli PFU reimmessi nel mercato dell'usato e, ponendo le premesse ancora una volta per gli *extra target*.

Per dare una risposta in tal senso, il recente DM 119/2023 del MASE ha definito i criteri per l'esercizio in forma semplificata delle attività destinate alla preparazione per il riutilizzo ai sensi dell'Art. 181 e 214-ter del D.Lgs. n. 152/2006, escludendo gli PFU dalla possibilità che una volta qualificati come rifiuti e sottoposti allo schema di EPR possano - previa attività di preparazione per il riutilizzo - rientrare nei circuiti dell'usato.

7. Sciogliere i legami commerciali tra EPR e venditori

Il rischio di legami commerciali impropri

Una **settima anomalia** fa riferimento **all'assenza di fidelizzazione tra gestori e punti di generazione del rifiuto** (gommisti), giustificata dal Legislatore - in origine - per evitare che gli obblighi EPR si trasformino in legami commerciali tra i gestori e i punti di generazione del rifiuto. Il mandato, chiesto dal TUA e ribadito dal DM 182, a carico di produttori/importatori è, infatti, di raccogliere l'equivalente dell'immesso al consumo. L'obbligo di raccolta per tutti i produttori/importatori che immettono ogni anno nel mercato più di 200 tonnellate di pneumatici si estende a tutto il territorio nazionale, seguendo l'ordine di chiamata per il ritiro¹⁸.

Tuttavia, come documentato e segnalato più volte alle autorità competenti, molti distributori (in una logica B2B) - soprattutto di piccole dimensioni - promettono alle officine attive anche nella vendita di ritirare gli PFU sulla base degli pneumatici acquistati, creando una relazione diretta vietata dal Legislatore.

La *ratio* scelta dal Legislatore, infatti, è di evitare che si verifichi la situazione in cui il gestore collettivo si ponga in una posizione simile a quello di un intermediario economico, favorendo la raccolta degli PFU giacenti presso i punti di generazione solo dietro conclusione di rapporti commerciali (vendita di pneumatici nuovi) a favore dei soci. In altre parole, le strategie commerciali degli operatori del settore non possono interferire con l'attività di raccolta degli PFU¹⁹.

¹⁸ L'Art. 3, comma 6 del DM 182 recita "I produttori e gli importatori sono tenuti a rispondere alle richieste di raccolta degli PFU pervenute utilizzando l'ordine di chiamata dei generatori degli PFU, fatta comunque salva la facoltà di organizzare la gestione degli PFU con modalità che ne garantiscano l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza".

¹⁹ Per un approfondimento sull'argomento, si rimanda alla circolare MASE del 19 marzo 2019.

Allo stesso tempo, la scelta di **evitare ogni rapporto di fidelizzazione comporta criticità operative**. Se, infatti, per i gestori l'obbligo rimane quello di raggiungere il rispettivo *target* fissato a inizio anno (sulla base dell'immesso dell'anno precedente) e non di raccogliere tutti gli PFU generati nelle operazioni di cambio circolazione (*arising*), dal lato del punto di generazione del rifiuto non si crea un vero diritto, quanto, piuttosto, un accesso al "ritiro gratuito" che può essere fatto valere nei confronti di tutti, in generale, e nei confronti di nessuno, in particolare. In sintesi, senza una relazione contrattuale tra i gommisti e uno o più gestori, nei fatti non si genera alcun diritto a favore dei primi, così come non si genera nessun dovere a carico dei secondi; quindi, i disservizi saranno regolati comunque al di fuori da relazioni sinallagmatiche.

Quindi, proprio a seguito della mancata fidelizzazione, le eventuali inefficienze e/o criticità manifestate in capo a uno o più gestori finiscono per scaricarsi sull'intero sistema, costringendo i gestori in regola a coprire, con i loro ritiri, le criticità altrui.

8. Rinforzare gli obblighi di copertura e capillarità della raccolta

Infine, **un'ottava criticità può essere rinvenuta** nella possibilità che **ciascun gestore possa raggiungere il *target* raccogliendo solo in aree e luoghi di facile accesso** (i.e. vicino a grandi arterie stradali, aree commerciali, etc.). Un'eventualità, questa, a cui **il DM 182 ha cercato di porre rimedio prevedendo l'obbligo di modulare le raccolte sulla base di aree geografiche**. L'Allegato V del DM 182 prevede infatti che i produttori e importatori degli pneumatici si ripartiscono semestralmente le quantità di raccolta per ciascuna area geografica, secondo le percentuali indicate nella tabella allegata²⁰. Come l'esperienza insegna, anche questa ripartizione per macro aree, si è rivelata inefficace a garantire un ritiro più omogeneo, in quanto di difficile applicazione soprattutto per le gestioni individuali.

I TARGET DI RACCOLTA DAI PUNTI DI GENERAZIONE DEGLI PFU PER AREE GEOGRAFICHE

AREA	TARGET DI RACCOLTA
Piemonte - Valle d'Aosta - Liguria	11%
Lombardia	15%
Trentino-Alto Adige - Friuli-Venezia Giulia - Veneto	12%
Emilia-Romagna	8%
Toscana - Marche - Umbria	11%
Lazio - Abruzzo - Molise	13%
Campania	9%
Puglia - Basilicata - Calabria	10%
Sicilia - Sardegna	11%
TOTALE	100%

Fonte: Allegato V-DM 182/2019

²⁰ È consentito lo scostamento del 10% sui valori del *target* di raccolta dell'area geografica fermo restando l'obbligo di raccolta totale del 100%.

L'emergenza dei mancati ritiri: un problema in corso

Come ampiamente sottolineato, il disallineamento tra effettivo immesso al consumo e *target* di raccolta sta causando da qualche anno più di qualche problema. La soluzione tampone è stata l'aumento dei *target* deciso dal MASE, contestato da molti gestori. L'emergenza caratterizza l'intero territorio nazionale, senza distinzioni, ma alcune situazioni più difficili si osservano soprattutto al Nord e in Calabria.

Il tema era stato attenzionato inizialmente all'interno dell'Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia promosso da Legambiente insieme a Ecopneus, Ecotyre e Greentire (i tre principali soggetti collettivi di raccolta di PFU), e le associazioni di categoria Confartigianato-Imprese, CNA, Assogomma, Airp e Federpneus. L'impossibilità di trovare in quella sede una soluzione strutturata aveva portato alla chiusura di quell'esperienza collegiale.

Secondo CNA, già a febbraio 2024, il 45% dei gommisti segnalava una giacenza superiore a 400 gomme. Come riporta una recentissima comunicazione della [CNA](#) ai propri soci e condivisa con il MASE, nella "*necessità di un intervento urgente sulla questione PFU*" si è deciso l'utilizzo "*dello strumento dell'extra target, cioè l'ampliamento delle quote di raccolta dei PFU*". Nell'avallare questa scelta, si è comunque scelto "di avviare una modalità di raccolta che non fosse a pioggia, ma tenesse conto delle criticità manifestate da innumerevoli imprese, collocate in alcune aree del Paese, e per tale ragione si è chiesto ai propri soci di compilare un modulo di raccolta delle segnalazioni.

È stato quindi chiesto che le imprese che "si trovassero in difficoltà, e con il "piazze pieno", possano compilare il modulo di segnalazione dei mancati ritiri nei suoi diversi campi", precisando anche se l'impresa "è collocata in area urbana o in area periferica nel contesto della città/paese", precisando la dimensione di impresa."

Anche [Confartigianato](#) - rispondendo ad una richiesta del Ministero dell'Ambiente che sollecita proposte operative per affrontare i ritardi nella raccolta di PFU - ha indicato che vanno sostenute e agevolate le imprese che operano regolarmente, attraverso un meccanismo di raccolta PFU vincolato alla legittimità degli operatori, che devono essere qualificati ai sensi della Legge 122/1992 (Disciplina Autoriparazione) e alla regolarità dell'acquisto degli pneumatici attestata da idonea documentazione, in modo tale da garantire l'effettività del servizio ritiro a fronte del pagamento del contributo. Questo consentirebbe di contrastare fenomeni di abusivismo e concorrenza sleale, evitando che i Consorzi procedano al ritiro presso operatori-gommisti che praticano irregolarmente la sostituzione di pneumatici, con i conseguenti rischi non solo per l'ambiente, ma anche ai fini della sicurezza stradale.

E ancora, tra le proposte di Confartigianato c'è quella di rendere pubblici i dati di raccolta degli pneumatici da parte dei soggetti autorizzati (con le rispettive quote), eventualmente attraverso un portale pubblico. E di prevedere un nuovo *extra target*, quale strumento di supporto per alleviare le difficoltà operative degli autoriparatori-gommisti legate all'accumulo degli pneumatici nelle officine che espone al rischio di incorrere in pesanti sanzioni amministrative.

Confartigianato Autoriparazione ha chiesto quindi al MASE di rivedere il sistema di assegnazione dei quantitativi di PFU secondo criteri che rispondano alle effettive esigenze e specificità territoriali, superando i problemi di accorpamenti in macroaree poco funzionali sul piano operativo come, ad esempio, quello delle Marche a Umbria e Toscana.

LA GESTIONE DEGLI PFU IN UE

Tre modelli di gestione degli PFU in UE

Non essendoci alcun obbligo sulle modalità operative di gestione di questa tipologia di rifiuti, all'interno dello spazio europeo esistono tre modelli di gestione: il primo è quello dell'EPR (modello che stiamo approfondendo in questo lavoro e che riguarda l'Italia insieme alla maggior parte degli Stati Membri dell'UE); il secondo è un classico modelli di tassazione statale; il terzo un sistema di libero mercato²¹.

Hanno scelto per il modello di libero mercato Regno Unito, Germania, Austria, Svizzera e alcuni Paesi Balcanici (non UE), come Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia-Erzegovina e Albania, al pari di alcune esperienze extra-UE, come Australia e molti Stati USA. Hanno optato per il modello a tassazione solo la Danimarca e la Croazia, mentre il resto dei Paesi europei ha scelto un proprio schema di EPR.

In tutti e tre i modelli, in ogni caso, il costo del fine vita degli pneumatici grava sempre sul consumatore, anche se cambiano le modalità di gestione delle risorse raccolte. Se nei primi due casi si paga, sia sotto forma di tassa (sistema a tassazione) sia di contributo ambientale (responsabilità estesa) al momento stesso dell'acquisto, nei regimi di libero mercato, invece, il costo a carico dell'acquirente del nuovo pneumatico viene applicato *ex post*, ossia al momento stesso in cui si genera il rifiuto. Se, quindi, nei primi due casi il costo è deciso e calcolato sulla base di criteri decisi a livello governativo oppure dei produttori stessi, nel libero mercato il prezzo è stabilito dalle normali dinamiche di mercato, quindi è l'operatore che materialmente sostituisce lo pneumatico a decidere il prezzo comprensivo degli oneri per la gestione dei fine vita.

Le differenze tra i modelli

È evidente la differenza tra i tre modelli.

Il sistema di tassazione impegna il singolo Stato a imporre una tassa sulla produzione degli pneumatici per finanziare la raccolta e la gestione del fine vita degli stessi. Tassa che i produttori tenderanno comunque a trasferire ai consumatori, rimanendo gli Stati comunque responsabili della corretta gestione. Questo sistema rimane certamente il modello meno applicato, che oltre ai due già citati paesi europei è utilizzato solo in alcuni stati federali degli USA e in alcune province del Canada²².

Al contrario, nel sistema di libero mercato, l'operatore finale rimane responsabile della gestione del PFU, pertanto necessitato a imporre un sopra prezzo da destinare alla gestione del rifiuto, riproducendo, quindi, le classiche dinamiche di mercato. Questa volta, applicate a un bene *post* consumo. Le Istituzioni pubbliche rimangono completamente estranee al sistema, chiamate a intervenire solo in caso di violazioni delle norme.

²¹ ETRMA.

²² UNEP, *Technical guidelines – Addendum: Revised technical guidelines for the environmentally sound management of used and waste pneumatic tyres*, 11.11.2011.

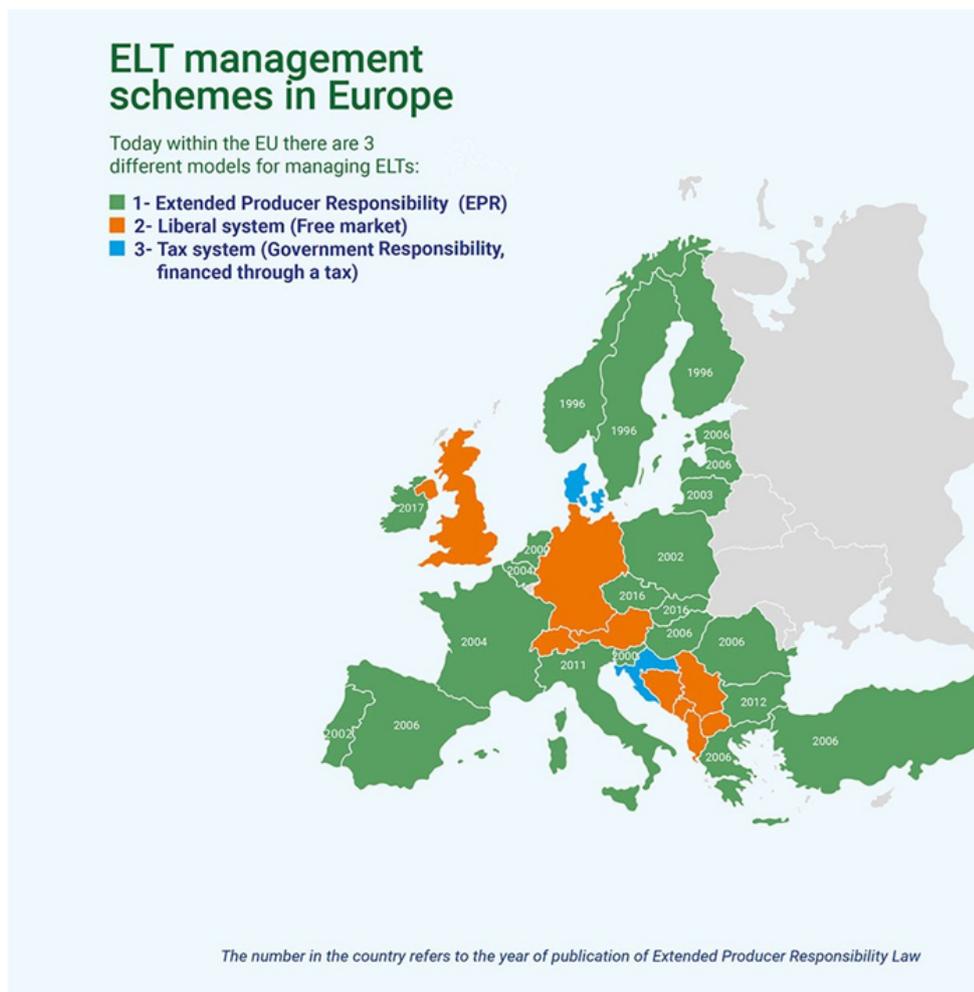
Ancora diversamente, nei meccanismi di EPR, è su questi ultimi che si sposta l'attenzione. Sono, quindi, i produttori i veri registi dell'intera filiera del fine vita degli pneumatici, giacché solo a loro compete di incassare il contributo ambientale sul prodotto venduto, e utilizzare i proventi per sostenere la raccolta e la gestione delle fasi a valle di quest'ultima, sia nelle forme individuali che collettive previste dal TUA, come abbiamo visto.

Rimane da aggiungere che, nel caso di gestione tramite società consortili, a seconda di quanto previsto dalle differenti legislazioni, queste possono essere istituite *ex lege* come "monopoli di fatto", come è il caso di Portogallo ed Olanda, oppure operare in un contesto di apertura al mercato degli schemi di *compliance*, dunque in concorrenza tra loro, come in Italia, Spagna e Francia; in ultimo vi è il caso dell'Ungheria, Paese ove il responsabile è individualmente ciascun singolo produttore²³. Come si può comprendere, il modello dell'EPR rappresenta il modello più utilizzato, che dal Nord Europa, dove è nato, si è diffuso in tutta l'UE e anche al di fuori di essa.

In UE, passi in avanti significativi sul riutilizzo e sulla riparazione si stanno facendo principalmente in Norvegia, in Danimarca e in Francia.

²³ Davide Simone Russo, "Il contributo per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU): una comparazione tra diversi modelli europei", Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, *Quarterly Journal of Environmental Law*, Numero 3 - 2017.

LA GESTIONE DEGLI PFU IN EUROPA



Fonte: ETRMA

Il "diritto alla
riparazione" per i
consumatori

Nell'aprile scorso, il **Parlamento UE ha approvato in via definitiva la Direttiva sul cosiddetto "diritto alla riparazione" per i consumatori**, che obbliga i fabbricanti di prodotti al consumo a fornire servizi di riparazione tempestivi ed economici e a informare i consumatori sul loro diritto alla riparazione. Le merci in garanzia legale beneficeranno di un'ulteriore estensione di un anno, incentivando ulteriormente il consumatore a scegliere la riparazione anziché la sostituzione.

LE ANALOGIE CON GLI ALTRI SCHEMI DI EPR

Se, come abbiamo detto più volte, gli schemi di EPR hanno avuto un ruolo cruciale nel costruire una filiera e una cultura del riciclo di carattere industriale, incentivando innovazione ed efficienza, allo stesso tempo non sono mancate criticità, come quelle delineate nelle pagine precedenti per gli PFU.

Come già anticipato, **alcune delle criticità segnalate nel modello EPR disegnato per gli PFU assumono una valenza generale** e possono essere usate come utili indicatori per comprendere altrettante criticità in altri schemi di EPR. Senza poter entrare nel merito delle singole filiere e dei diversi nodi da sciogliere, serve comunque intercettare il filo conduttore che le riunisce.

In primo luogo, **serve tornare al senso profondo dell'EPR**, vale a dire che riguarda tutte le filiere, nessuna esclusa, che esclude ogni forma di attività finalizzata a trarre profitto e che garantisce il rispetto della gerarchia dei rifiuti ai sensi della normativa UE e del nostro TUA, puntando sulla prevenzione *in primis* e, quindi, sul riuso/preparazione per il riutilizzo e sul riciclo.

L'EPR come inizio
di un lungo
percorso di
sostenibilità

L'EPR dovrebbe essere l'inizio di un lungo percorso di sostenibilità, non il percorso in sé, così come la riduzione della produzione dei rifiuti dovrebbe essere il vero obiettivo, non un corollario.

Prevenire è sempre meglio che curare. La vera transizione ecologica non passa dal produrre di più per riciclare di più, ma dal progettare e produrre meglio per ridurre la produzione di rifiuti, cambiando i modelli di produzione e consumo in una logica circolare.

Per incentivare la transizione ecologica della nostra economia, servono quindi strumenti di politica industriale e scelte coraggiose soprattutto sul lato dell'offerta, per esempio costruendo nuovi sbocchi e nuovi mercati per i prodotti di riciclo, laddove gli schemi di EPR dovrebbero servire - alla luce dello spirito del TUA - prevalentemente a rispondere a esigenze di tutela ambientale.

È altrettanto evidente che **la costruzione di un mercato regolato dai meccanismi dell'EPR genera, specularmente, la sua nemesi nella nascita di mercati paralleli**, dove anche il mancato rispetto delle regole diventa strategia di penetrazione economica e di concorrenza sleale. Pratiche rispetto alle quali occorre approntare tutte le soluzioni idonee per scoraggiarle e reprimerle, a partire da un'estensione delle filiere coperte dai meccanismi di responsabilità estesa in quanto tali sistemi costituiscono anche un presidio di legalità nel trattamento dei flussi di rifiuti.

Sebbene l'EPR rappresenti uno strumento di politica economica applicato alla gestione dei rifiuti, che mira - giustamente - a risolvere i ricorrenti fallimenti di mercato incentivando la costruzione delle catene del valore, allo stesso tempo è necessario introdurre degli aggiustamenti per evitare la creazione di rendite di posizione e forme di monopolio e/o di continuazione di logiche lineari (più produci, più vendi, più ricicli, più sei sostenibile) che non fanno bene all'efficienza complessiva.

Le risorse devono
sostenere i
segmenti non
efficienti per il
mercato

Le risorse raccolte con il contributo ambientale dovrebbero essere destinate a sostenere proprio quei segmenti della filiera che non reggono la prova del mercato, in quanto ritenute meno convenienti dagli operatori, sulla base delle normali condizioni di domanda e di offerta. Le tensioni geopolitiche (Ucraina, Medio Oriente) e i rincari dei prezzi (materie prime, fonti energetiche, beni di consumo), in un contesto generalizzato di mercati che non riescono a svolgere il loro ruolo di efficienza allocativa a causa delle esternalità ambientali, stanno facendo emergere

molte contraddizioni e/o criticità nel campo della transizione ecologica, compreso il settore dei rifiuti e i flussi regolati, appunto, da schemi di EPR.

Occorre una diversificazione del contributo ambientale

In un tale *framework*, non si può desistere dalla ricerca continua delle modalità migliori per assicurare l'efficienza economica ed ambientale nella gestione dei flussi, in aggiunta alla leva del contributo pagato dai consumatori finali. **Accanto al riciclo dei flussi, i modelli EPR devono continuare ad incentivare la riduzione dei rifiuti prodotti e la preparazione per il loro riutilizzo**, secondo l'ordinamento preferenziale prescritto dalla gerarchia dei rifiuti. In tal senso, gioverebbe indubbiamente **un'estensione della diversificazione del contributo ambientale**, alla stregua di quanto già adottato per gli imballaggi in carta e cartone e in plastica. La diversificazione contributiva, infatti, ha il pregio di favorire l'ecoprogettazione dei beni e, conseguentemente, un loro trattamento maggiormente ottemperante con la gerarchia dei rifiuti (preparazione per il riutilizzo, riciclo). Più numerose sono le filiere con un contributo ambientale diversificato, maggiori sono i quantitativi di beni che non diventano rifiuti e, in subordine, di rifiuti che vengono gestiti in maniera ambientalmente efficace.

Vanno ridotte le asimmetrie informative nei confronti delle autorità

Parimenti, **andrebbero ridotte le asimmetrie informative nei confronti delle autorità di controllo**, a partire dal MASE. A tal proposito, un ruolo centrale lo potranno svolgere sia l'Organismo di Vigilanza dei Consorzi e dei Sistemi Autonomi, in corso di implementazione da parte del Ministero, sia il Registro Nazionale dei Produttori, a cui devono iscriversi tutti coloro che sottostanno ad un regime di EPR. Si tratta di strumenti che, una volta divenuti pienamente operativi, potranno accrescere i flussi informativi disponibili, con cui rafforzare l'azione dei vari meccanismi di EPR. Ciò non esclude, ma semmai facilita, il presidio di controllo del rispetto delle regole.

Occorre un miglioramento dell'accesso alle informazioni

Infine, tutti gli schemi di EPR prevedono - come già si è detto per gli PFU - che **la responsabilità dei produttori possa essere assolta in forma collettiva, cioè attraverso delle società consortili appositamente costituite dai produttori stessi, oppure in forme individuali**. Questa scelta ha generato, concretamente, almeno due percorsi distinti.

Il primo, quello dei Consorzi, che svolgono il proprio ruolo in maniera pubblica, assoggettandosi a forme di controllo interne ed esterne, e che si reggono su appositi statuti e procedure formali aperte e condivise e sulla pubblicità delle informazioni in merito alla loro attività. Il secondo, quello dei Sistemi Individuali, che invece agisce in maniera meno conosciuta e che risponde individualmente del proprio operato, al di fuori dei circuiti pubblici attivati dai primi.

Così, se il MASE e, in generale, l'opinione pubblica può disporre di almeno una parte delle informazioni che i Consorzi mettono a disposizione nei propri canali istituzionali, come accade per gli annuali *Report* ambientali, le poche informazioni delle forme individuali transitano solo verso il MASE.

Non sorprenda infatti che - nel caso dei RAEE, per esempio - nei Sistemi Collettivi transitino circa un terzo dei rifiuti prodotti ogni anno, mentre i restanti due terzi si spalmano tra gli operatori privati, delle cui attività di riciclo e recupero poco si conosce. Altrettanti problemi di accesso alle informazioni, soprattutto in una logica di *compliance*, si ritrovano anche negli altri casi di EPR.

Pertanto, andrebbe chiuso il *gap* informativo sulla conoscenza dei dati e delle informazioni più rilevanti, che ancora interessa diversi meccanismi di responsabilità estesa. Senza un'adeguata raccolta e un'opportuna analisi, non si può favorire il rispetto trasversale delle regole e, di conseguenza, il sostegno alla *mission* ambientale sottesa a tali sistemi.

Comprendere le ragioni di queste criticità dovrebbe servire a risolverle, soprattutto per evitare di commettere gli stessi errori nelle nuove filiere in attesa di una disciplina EPR, come il settore tessile, dove una prima bozza di decreto ha praticamente scatenato le lamentele di tutti gli operatori.

CONCLUSIONI

Gli schemi di EPR, con il ruolo trainante dei Consorzi, nascono per ovviare ad un problema di fallimento di mercato e per costruire filiere integrate, prevalentemente verso il riciclo, ai sensi della gerarchia dei rifiuti preconizzata dal TUA e dalla normativa europea.

Se è indiscutibile che abbiano portato la *governance* dei rifiuti a una razionalità sconosciuta prima, alimentando soprattutto i circuiti del riciclo, è altrettanto vero che occorre rafforzare l'intervento di promozione delle misure di prevenzione. A differenza dei risultati conseguiti nel campo del riciclo, l'azione di prevenzione e di incentivo al riutilizzo necessita di maggiori correttivi, onde evitare di vanificare gli sforzi profusi sulla costruzione di meccanismi e reti in grado di assicurare l'intercettazione dei rifiuti, e quindi una corretta gestione del loro fine vita. Una rifocalizzazione del mandato degli schemi EPR rappresenta, con ogni probabilità, il necessario *follow up* per riconciliare ogni schema di EPR con gli indirizzi del Legislatore, e anche con il senso più intimo della loro identità.

I punti di forza e i limiti degli schemi esistenti appaiono chiari nel caso degli PFU analizzato nel presente lavoro. Per gli PFU, sebbene la scelta italiana sia stata sempre orientata a garantire il libero mercato, evitando di aprire le porte a forme di monopolio, il ruolo acquisito dai principali schemi EPR (Consorzi) si è consolidato nel tempo, fino a condizionare in maniera pregnante l'intera filiera, dalla raccolta fino al recupero.

L'analisi condotta in questo lavoro argomenta come l'attività dei principali gestori dei Sistemi Collettivi di *compliance* determina e condiziona l'efficienza nella raccolta su tutto il territorio nazionale e, soprattutto, determina la qualità e le forme di recupero (ivi compresi i flussi verso l'Estero), fungendo da ago della bilancia per l'equilibrio economico delle aziende di trattamento. Talvolta, con ottime *performance* in termini di riciclo; altre, privilegiando il recupero energetico.

Un ruolo che, oltre a essere segnato da precise responsabilità ambientali, come sancito dal TUA, ha assunto un carattere marcatamente economico, gestendo sia i flussi legati al contributo ambientale che i contratti con le aziende di recupero. Un ruolo cerniera, quello delle società consortili, che andrebbe regolamentato in maniera più puntuale, garantendo la concorrenza anche nelle fasi di recupero, consolidando il loro ruolo di regolatore *super partes* sul campo a supporto dell'economia circolare.

Inoltre, come tutte le filiere, anche per il caso degli PFU, serve affiancare agli obiettivi di intercettazione anche *target* di riciclo, sia a livello nazionale che unionale, necessari per orientare le *performance* verso il recupero di materia, sostenuto da opportuni strumenti economici e fiscali (a partire dagli acquisti verdi del GPP-CAM).

In conclusione, come si è provato ad argomentare in questo lavoro, le inefficienze hanno finora generato alcune anomalie di funzionamento degli schemi di *compliance* EPR, scaricando i costi sugli operatori e su Comuni e gestori del servizio di raccolta pubblica dei rifiuti urbani (attraverso la TARI); questi ultimi hanno finito per sostenere anche i costi extra dovuti alla gestione di flussi di PFU finiti nei centri di raccolta comunali, a testimonianza di alcune distorsioni che andrebbero affrontate e risolte, nell'interesse degli operatori e, in ultima analisi, anche dei consumatori e utenti del servizio pubblico.