GIUGNO 2023
RIFIUTI N°243

laboratorio ref. ricerche

TESSILI: VERSO UNA NUOVA RESPONSABILITÀ.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Mai come nel caso dei tessili il mondo dei rifiuti si intreccia con il mondo dei prodotti. L'imminente introduzione di uno Schema di EPR indica inedite responsabilità in capo ai produttori, ma rischia di riproporre alcune conflittualità. Per essere sostenibile dal punto di vista economico, la filiera non dovrebbe essere ulteriormente segmentata. Occorre puntare su una gestione capace di intercettare tutte le frazioni e incanalarle verso il riuso, attivando successivamente la filiera del riciclo, quella che ancora oggi manca completamente nel panorama nazionale ed europeo.

The world of waste has never been more intertwined with the world of products than in the case of textiles. The imminent introduction of an EPR Scheme indicates unprecedented responsibilities in the hands of producers, but it risks to reintroduce some conflicts. To be economically sustainable, the supply chain should not be further segmented. The focus should be on management capable of intercepting all fractions and channeling them toward reuse, subsequently activating the recycling supply chain, the one which is still completely missing in the national and European landscape.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Antonio Pergolizzi, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, AssoAmbiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina, CONAI, NextChem, Xylem, Idea, CIC, Montello, Confservizi Veneto, Confservizi Piemonte, A2A, Edison.

laboratorio ref. ricerche

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

n. 242 - Acqua - Adattarsi a un clima che cambia: quali percorsi per le opere sovra-ambito?, maggio 2023

n. 241 - Acqua - Misurare l'efficienza nel servizio idrico: metodi e prospettive, maggio 2023

n. 240 - Transazione Energetica - Il TIDE e l'integrazione europea del mercato elettrico: una strada promettente, maggio 2023

n. 239 - Acqua & Rifiuti - T.U. Servizi Pubblici Locali: nuova trasparenza e accountability delle scelte, maggio 2023

n. 238 - Rifiuti - Rifiuto organico: tra mercato, concorrenza e regole, maggio 2023

n. 237 - Climate Finance - La gestione dei rischi ambientali in banca: regole e vigilanza, marzo 2023

n. 236 - Acqua - Cittadini dell'Acqua: informazione e dialogo per un servizio resiliente, marzo 2023

n. 235 - Rifiuti - Qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani: fissati i livelli minimi delle prestazioni, marzo 2023

n. 234 - Acqua - Decarbonizzazione, nuovi inquinanti e responsabilità del produttore: il nuovo paradigma europeo per il servizio idrico, marzo 2023

n. 233 - Transizione Energetica - Sistemi di accumulo: scenari di lungo termine, costi e prospettive regolatorie, marzo 2023

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.

ISSN 2531-3215

Donato Berardi
Direttore
dberardi@refricerche.it

Editore:
REF Ricerche srl
Via Saffi 12 - 20123 Milano
tel. 0287078150
www.laboratorioref.it

laboratorio@refricerche.it
@LaboratorioSPL
Laboratorio REF Ricerche

LA STRATEGIA EUROPEA SUL TESSILE

Il tessile settore critico nel Piano d'azione europeo

Il Piano d'azione europeo 2020 sull'economia circolare[1] ha individuato nel tessile uno dei **settori critici**, ad elevato consumo di risorse ambientali e con un parimenti elevato potenziale di circolarità, in termini di rigenerazione, riparazione, riuso e recupero di scarti che possono diventare nuove materie prime per l'industria. Per tutti i prodotti critici[2] si stanno valutando iniziative specifiche: per il caso del tessile, per l'appunto, una Strategia europea per i prodotti tessili[3].

L'impatto del tessile

Le ragioni di tale criticità vanno individuate sia dal lato del consumo e della produzione, essendo tra i settori più impattanti, sia dal lato del fine vita, ovvero della gestione dei rifiuti.

Sotto il primo aspetto[4], basti ricordare che il tessile è il quarto settore per impiego di materie "primarie" e acqua (dopo alimentare, costruzioni e trasporti) e il quinto per emissioni di gas effetto serra. I dati pubblicati recentemente dalla Commissione Europea e dal Parlamento Europeo mostrano che l'industria tessile è responsabile del 10% delle emissioni mondiali di gas a effetto serra, più dell'intero trasporto aereo e marittimo messi insieme[5], ascrivibili soprattutto al cosiddetto fenomeno del *fast fashion*, letteralmente "moda veloce", il costante rinnovamento di nuovi stili, con prodotti di bassa qualità venduti a prezzi contenuti, pensati per essere utilizzati una sola stagione, ed essere quindi scartati e rimpiazzati da nuovi indumenti[6].

Sotto il secondo aspetto, l'ultimo **Report dell'Agenzia Europea per l'Ambiente del** 27 febbraio 2023, dal titolo "*EU exports of used textiles in Europe's circular economy*" offre una prospettiva abbastanza chiara, dove le ragioni della cattiva gestione dei rifiuti tessili sono da ascrivere sia alle insufficienti/inadeguate raccolte differenziate sia alla mancanza di una filiera del recupero. Limiti di *governance* e industriali che alimentano l'esportazione di grandi quantità di scarti tessili verso l'estero.

Alta esportazione di articoli tessili usati

Negli ultimi vent'anni, **l'esportazione di articoli tessili usati dall'Unione Europea è triplicata**, passando dalle 550.000 tonnellate del 2000 alle quasi 1,7 milioni di tonnellate del 2019, anno nel quale abbiamo esportato la media di 3,8 chili di rifiuti tessili per ogni cittadino UE: il 25% dei 15 kg che acquistiamo in media ogni anno.

Secondo i curatori del Report, sempre nel 2019, il 46% dei tessuti è stata esportata in Africa, destinata soprattutto al mercato dell'abbigliamento usato: di questi flussi una parte, probabilmente prevalente, si è risolta in un allungamento di poco della vita degli indumenti stessi. Il resto, ovvero ciò che è stato esportato con la qualifica di usato ma che non trova l'interesse di nessun acquirente, finisce in discarica o in smaltimenti *informali*[7].

1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52020DC0098.
2 Tra i prodotti critici rientrano anche le apparecchiature elettroniche, i veicoli e le batterie, gli imballaggi, le plastiche, le costruzioni, gli alimenti, l'acqua e i nutrienti.
3 https://environment.ec.europa.eu/strategy/textiles-strategy_it.
4 L'impatto della produzione e dei rifiuti tessili sull'ambiente, Europarl.europa.eu, dicembre 2020.
5 Per un approfondimento, si rimanda al ***Position Paper*** n. 193: "Rifiuti tessili: occorrono strategia e strumenti economici", Laboratorio REF Ricerche, novembre 2021.
6 Ivi
7 Si riporta testualmente dalle conclusioni del Report (pag. 23): "*In summary, the fate of the used textiles exported from the EU is highly uncertain. The common public perception of used clothing donations as generous gifts to people in need does not fully match reality. In fact, used clothing is increasingly part of a specialised global commodity value chain. While reuse may still be the main aim of African receiving countries, recycling and processing for re-export is on the rise in Asian receiving countries*".

A ciò va aggiunto che di solito l'abbigliamento avviato ai canali di seconda mano dei paesi africani non è necessariamente un prodotto *fast fashion* e che la competizione di mercato è semmai tra un vestito usato ("durevole") e un vestito nuovo ("non durevole"). Inoltre, ogni vestito usato che abbia fibre durevoli in Africa viene indossato fino a fine vita, e nei mercati si arriva addirittura a ripararli pur di non buttarli.

Un altro 41% degli scarti tessili[8], sempre secondo il Report, sarebbe stato spedito in Asia, in aree specificamente impegnate nella selezione, principalmente per la produzione di stracci industriali, destinando il resto, laddove possibile (considerati i costi di spedizione), ancora al riutilizzo nei mercati asiatici e africani di *terza scelta* con l'obiettivo di evitare costi di smaltimento.

Il *dumping* ambientale

Un quadro nel quale il ***dumping* ambientale** appare come ingrediente dell'attuale modello di gestione. Non a caso, la Commissione UE sta lavorando da tempo per riscrivere il Regolamento 1013/2006 sulla movimentazione transfrontaliera dei rifiuti[9], rendendo ancora più stringenti le procedure, principalmente allo scopo di contrastare, per quanto possibile, il *dumping* ambientale.

Per rispondere a queste questioni, la Strategia europea per prodotti tessili sostenibili e circolari, pubblicata il 30 marzo 2022, fa esplicito riferimento all'opportunità di istituire schemi di responsabilità estesa del produttore (dall'inglese *extended producer responsibilit*y, nel seguito abbreviato in **EPR**): uno strumento economico pensato per correggere i fallimenti di mercato in presenza di esternalità negative e comportamenti opportunistici.

Nel nostro Paese questo percorso è già in fase avanzata.

A fine dicembre 2022, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha inviato a consultazione una **Bozza di decreto che disciplina l'introduzione di uno Schema di EPR**.

[8] Si riporta dall'Abstract del Report: *"In 2019, 41% of used textiles ended up in Asia. Most used textiles on this continent are imported to dedicated economic zones where they are sorted and processed. The used textiles are mostly downcycled into industrial rags or filling or re-exported for recycling in other Asian countries or for reuse in Africa. Textiles that cannot be recycled or re-exported are likely to end up in landfills"*.

[9] Regolamento che attua nel diritto dell'Unione le disposizioni della Convenzione di Basilea del 1989 (entrata in vigore in Italia nel 1994) sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento e della Decisione OCSE del 1992.

La roadmap della Strategia dell'UE in materia di prodotti tessili sostenibili

La strategia UE sui tessili si pone il duplice obiettivo di favorire la transizione verso un'economia circolare e climaticamente neutra, attraverso la progettazione di prodotti più sostenibili (più durevoli, riutilizzabili, riparabili, riciclabili ed efficienti sotto il profilo energetico), e di rendere l'industria tessile più competitiva e orientata alla circolarità. La Strategia Europea sul tessile intende attivare una serie di azioni, tra cui:

- fissare requisiti di progettazione dei prodotti tessili che li rendano più durevoli e più facili da riparare e riciclare;
- introdurre informazioni più chiare sui prodotti tessili e un passaporto digitale dei prodotti;
- contrastare il *greenwashing*, cioè l'ambientalismo di facciata;
- porre fine alla sovrapproduzione e scoraggiare la distruzione di prodotti resi o invenduti;
- armonizzare le norme europee in materia di responsabilità estesa del produttore per i tessili.

Nello specifico, la Strategia individua quattro linee di azione, riguardanti quattro ambiti: il regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili a seguito della sua adozione[a], la produzione e il consumo sostenibili, le sfide poste dalla gestione di scarti e rifiuti e l'agevolazione della transizione.

La grafica seguente riporta la data prevista per l'entrata in vigore dei provvedimenti relativamente alle prime tre linee di azione[b], cioè quei provvedimenti maggiormente orientati all'*ecodesign* dei prodotti e alla gestione dei rifiuti tessili. Nel caso delle azioni sui rifiuti, in particolare, rilevano gli obblighi EPR e la fissazione di obiettivi di riutilizzo e riciclo, oltre alle restrizioni alle esportazioni dei rifiuti tessili al di fuori dei Paesi OCSE, allo scopo di affrontare il problema del già citato *dumping* ambientale.

LA *ROADMAP DELLA* STRATEGIA DELL'UE SUI TESSILI

Azioni nell'ambito del regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili a seguito della sua adozione	2022	2023	2024
Specifiche vincolanti di prestazione per la sostenibilità ambientale dei prodotti tessili			
Passaporto digitale dei prodotti per i tessili con obblighi di informazione sulla sostenibilità ambientale			
Specifiche vincolanti in materia di appalti pubblici verdi e incentivi degli Stati membri			
Informativa sul numero di prodotti scartati dalle grandi imprese e sul loro successivo trattamento, e misure per vietare la distruzione dei prodotti tessili invenduti			
Altre azioni in materia di produzione e consumo sostenibili			
Responsabilizzare i consumatori nella transizione ecologica e garantire l'affidabilità delle autodichiarazioni ambientali			
Revisione del regolamento sull'etichettatura dei prodotti tessili e riflessione sull'introduzione di un'etichetta digitale			
Revisione dei criteri per il marchio Ecolabel UE per i prodotti tessili e le calzature			
Regole di categoria relative all'impronta ambientale di prodotto per i capi di abbigliamento e le calzature			
Iniziativa volta ad affrontare il rilascio involontario di microplastiche dai prodotti tessili			
Riesame del documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili per l'industria tessile			
Applicazione della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità nel settore tessile		*A partire dal 2023*	
Azioni concernenti le sfide poste dai rifiuti			
Obblighi di responsabilità estesa del produttore per i tessili con eco-modulazione delle tariffe e misure volte a promuovere la gerarchia dei rifiuti per i rifiuti tessili			
Avvio dei lavori per la fissazione di obiettivi di riutilizzo e riciclaggio dei prodotti tessili			
Applicazione delle restrizioni alle esportazioni di rifiuti tessili al di fuori dell'OCSE e definizione di criteri per distinguere i rifiuti dai prodotti tessili di seconda mano		*A partire dal 2023*	

Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

Lo scorso 27 aprile, la Commissione Ambiente del Parlamento europeo ha approvato una risoluzione con la quale si chiede di stabilire **specifici obiettivi di prevenzione, raccolta, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti tessili**[c], nell'ambito della revisione della Direttiva quadro sui rifiuti. Secondo la Commissione, l'obbligo di raccolta differenziata non è dunque sufficiente per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di circolarità della filiera indicati dalla Strategia.

[a] Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 230: "Ecodesign: meglio prevenire che curare", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2023.
[b] Allegato della Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari, 30 marzo 2022.
[c] "*Ending fast fashion: tougher rules to fight excessive production and consumption*", Comunicato stampa del Parlamento Europeo, 27 aprile 2023.

LA FILIERA DEL TESSILE IN ITALIA

Tessile: punta di diamante dell'*export* italiano

L'importanza del settore tessile italiano

In Italia, il prossimo settore scelto come terreno di sperimentazione di un nuovo modello di EPR è quello tessile, terzo settore manifatturiero (dopo meccanica e automobilistica) che conta quasi 45.000 aziende attive sul territorio con 393,7 migliaia di addetti. Secondo l'Osservatorio economico del ministero degli Affari Esteri, al 2020 le imprese del tessile erano oltre 11 mila (l'80% microimprese), con una propensione all'export del 44%, 107 mila occupati[10] e un fatturato superiore ai 25 miliardi di euro (ISTAT 2022)[11].

I dati elaborati dall'Agenzia ICE – Italian Trade & investiment Agency, per il 2021 mostrano che l'Italia è il secondo esportatore mondiale di articoli di abbigliamento dopo la Cina, seguito da India e Germania. Il settore tradizionalmente genera un surplus della bilancia commerciale, secondo soltanto a quello della meccanica, e contribuisce al saldo della bilancia commerciale italiana per circa 25 miliardi di euro[12].

Si tratta di una delle eccellenze del *Made in Italy*, con una vocazione per i mercati esteri di fascia "alta" di prodotto, rivolgendosi sia ai mercati europei, sia a Stati Uniti, Russia e Giappone, sia alle nuove realtà emergenti del mercato asiatico, ed in particolare alla Cina.

Allo stesso tempo, l'Italia è anche un Paese che spende molto tessile. Nel 2018 la spesa per l'acquisto di capi di abbigliamento in Italia è stata di 52,4 miliardi di euro.

Occorre precisare che, sempre in una logica di EPR, occorrerebbe distinguere tra chi immette sul mercato italiano un prodotto principalmente a base tessile (che in gran parte è prodotto all'estero) – che è quindi incluso nello schema di EPR – e il vero e proprio *Made in Italy*, che principalmente produce filati, tessuti e semilavorati, pregiati, riservando alla produzione locale solo capi di alta fascia destinati soprattutto ai mercati esteri (dove a fine vita diventeranno rifiuti), attività non coinvolta direttamente nell'EPR.

Tutto ciò per dire che, dal lato dei produttori, esiste una distinzione profonda tra chi immette nel mercato italiano capi e accessori in tessile, che saranno coperti da contributo ambientale (con tutti gli obblighi di raccolta che ne derivano), e chi invece produce filati, tessuti e semilavorati destinati a produzioni estere, che non rientreranno negli schemi di EPR. Ciò necessariamente porta a restringere il raggio d'azione dei produttori, soprattutto di quelli del *Made in Italy*.

[10] Osservatorio economico del ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Promozione del Sistema Paese – Ufficio I, Statistiche relative all'interscambio commerciale italiano nel settore tessile.

[11] Fatturato dell'industria, marzo 2022.

[12] Fonte ICE – Rapporto Annuale 2019/2020. Secondo l'Osservatorio Economico del Governo italiano, nel 2019, l'export digitale di prodotti destinati a consumatori finali in modo diretto (B2C) o intermediato (B2B2C) ha raggiunto un valore di 11,8 miliardi di euro, con una crescita del 15%, un ritmo allineato a quello dell'anno precedente. Il peso dell'export digitale B2C su quello tradizionale è pari a poco più del 7%, se consideriamo i prodotti di consumo (in linea con il livello di penetrazione dell'e-commerce B2C nazionale). È pari invece a circa il 2,5% se consideriamo tutte le tipologie di beni. Tra i settori più importanti troviamo da anni quello della moda (comprensivo di capi di abbigliamento, calzature e accessori).

Rifiuti e scarti tessili

Il "rifiuto tessile"

Passando al **post consumo, ossia agli scarti tessili**, a livello di legislazione nazionale (compresa quella europea) non è ancora rintracciabile una specifica definizione di "rifiuto tessile". L'Allegato D alla Parte Quarta del TUA indica diverse tipologie di rifiuto riconducibile ai materiali tessili tra i quali:

- i rifiuti da materiali compositi (fibre impregnate, elastomeri, plastomeri) [Codice CER 040209];
- i rifiuti da fibre tessili grezze [Codice EER 040221];
- i rifiuti da fibre tessili lavorate [Codice EER 040222];
- gli imballaggi in materia tessile [Codice EER 150109];
- i prodotti tessili [Codice EER 191208];
- l'abbigliamento [Codice EER 200110];
- i prodotti tessili [Codice EER 200111].

Gli ultimi due codici sono gli unici per i quali si effettuano le raccolte differenziate dei rifiuti urbani.

Ciò significa che, oltre agli indumenti usati, agli accessori di abbigliamento, ai prodotti tessili domestici per cucina, bagno e letto, ai tessili per l'arredo, eccetera (che costituiscono i prodotti a fine vita), nella categoria di rifiuti tessili sono ricompresi parte dei rifiuti dell'industria tessile. Questi ultimi dovrebbero essere distinti dai sottoprodotti ai sensi dell'art. 184 bis TUA[13], ovvero quei ritagli, cascami e avanzi derivanti dalla attività manifatturiere e che non sono classificati come rifiuti.

La raccolta dei rifiuti tessili non va peraltro confusa con le donazioni di capi d'abbigliamento o di altri oggetti (a beneficio di associazioni caritatevoli, enti religiosi, ecc.) e di avvio a percorsi di riuso, che sono totalmente fuori dal perimetro della normativa che regola la gestione dei rifiuti[14].

Il sottile confine tra rifiuto e non rifiuto in una recente Sentenza del Tar Toscana

Una recente Sentenza del Tar Toscana[a] ha fatto emergere alcune contraddizioni in merito alla movimentazione transfrontaliera dei rifiuti tessili, soprattutto quanto questi ultimi vengono classificati come *end of waste* (ai sensi dell'art. 184 ter del TUA, *cessazione della qualifica di rifiuto*), ovvero come materia prima seconda. In questo caso, il contenzioso è tra un'impresa italiana che ha curato 13 spedizioni di scarti tessili dall'Italia alla volta della Croazia e le Autorità di quest'ultimo Paese (dove i carichi sono rimasti stoccati per il sopravvenuto fallimento della ditta acquirente) e riguarda il labile confine tra *rifiuto e non rifiuto*.

[13] Il comma 1 così recita: *"E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana"*.

[14] L'art. 14 della Legge 166/2016 al comma 1 recita: "Si considerano cessioni a titolo gratuito di articoli e di accessori di abbigliamento usati quelle in cui i medesimi articoli ed accessori siano stati conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatari".

Sull'esatta classificazione dei materiali (rifiuti o materie prime seconde) si è aperto un contenzioso risolto dal tribunale amministrativo toscano a sfavore dell'azienda italiana, costretta a rimpatriare a sue spese i *rifiuti*. Una disavventura figlia di una incertezza regolatoria.

I giudici amministrativi sono stati costretti a rifarsi all'art. 28, par. 1, del Regolamento Ce 1013/2006, che prevede che "se le autorità competenti di spedizione e destinazione non si accordano in merito alla classificazione dei materiali come rifiuti o no, detti materiali sono trattati come rifiuti". Aprendo così le porte allo smaltimento finale.

Un contenzioso che potrebbe ripresentarsi in futuro, e che dovrebbe spingere il settore produttivo nazionale a chiudere il ciclo del recupero preferibilmente all'interno dei confini nazionali – soprattutto per un Paese come l'Italia a cui è riconosciuto un *know-how* nel riciclo – eliminando quelle incertezze che frenano l'economia circolare.

Senza entrare nei dettagli della vicenda, ciò che emerge con forza è l'oggettiva difficoltà nel garantire la certezza del diritto nelle procedure che richiedono il rispetto dei requisiti stabiliti dal TUA per la cessazione della *qualifica di rifiuto*, soprattutto quando la commercializzazione riguarda Paesi diversi che, anche se membri dell'Ue, possono prevedere requisiti differenti e talvolta in disaccordo. Inutile aggiungere che trattasi non di un passaggio meramente formale ma di un nodo cruciale della stessa Strategia europea sul tessile, che intende incentivare il riciclo delle fibre tessili anche armonizzando le legislazioni nazionali.

[a] T.A.R. Toscana, Sez. II 14 febbraio 2023, n. 153.

La raccolta differenziata della frazione tessile dei rifiuti urbani: dall'obbligo alle questioni aperte

Le quantità di rifiuti tessili raccolti

Secondo i dati più recenti dell'**ISPRA**, nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani (principalmente EER 200110 – 200111) nel 2021 sono stati raccolti in maniera differenziata 154,2 mila tonnellate di rifiuti tessili, in lieve aumento rispetto agli anni precedenti, se si esclude il 2019 (il quantitativo totale aveva raggiunto quota 157,7 mila tonnellate). La parte preponderante della raccolta nell'ultimo anno (2021), più di 77 mila tonnellate, ha riguardato il Nord, seguito dal Sud (42,1 m/t) e dal Centro (34,9 m/t).

Questi dati fanno riferimento al tessile raccolto separatamente e destinato al circuito della selezione finalizzata alla preparazione del riuso ed alla valorizzazione delle frazioni raccolte quasi esclusivamente tramite i cassoni per strada, solitamente affidate tramite gara da Comuni e stazioni appaltanti a cooperative sociali (circa il 70% dei soggetti affidatari). A queste, vanno aggiunte le frazioni, con ogni probabilità maggiori in peso, che finiscono nell'indifferenziato, quindi prive di tracciabilità.

I rifiuti tessili nell'indifferenziato

Se secondo stime ISPRA le frazioni tessili presenti nell'indifferenziato si aggirerebbero intorno al 6%[15], ulteriori analisi merceologiche hanno rilevato, sempre nella raccolta dell'indifferenziato, percentuali di tessile più elevate, che oscillano tra il 10 e il 27%[16]. Un fatto dovuto alla mancata raccolta differenziata delle frazioni non destinate al riuso e che suggerisce che **il potenziale di intercet-**

[15] "Raccolta differenziata del tessile? "Un'opportunità per il settore e per l'Italia", Economiacircolare.com, 19 maggio 2021.
[16] "Studio sulle analisi merceologiche dei rifiuti urbani in Toscana" di Confservizi Toscana, in collaborazione con l'Università di Firenze.

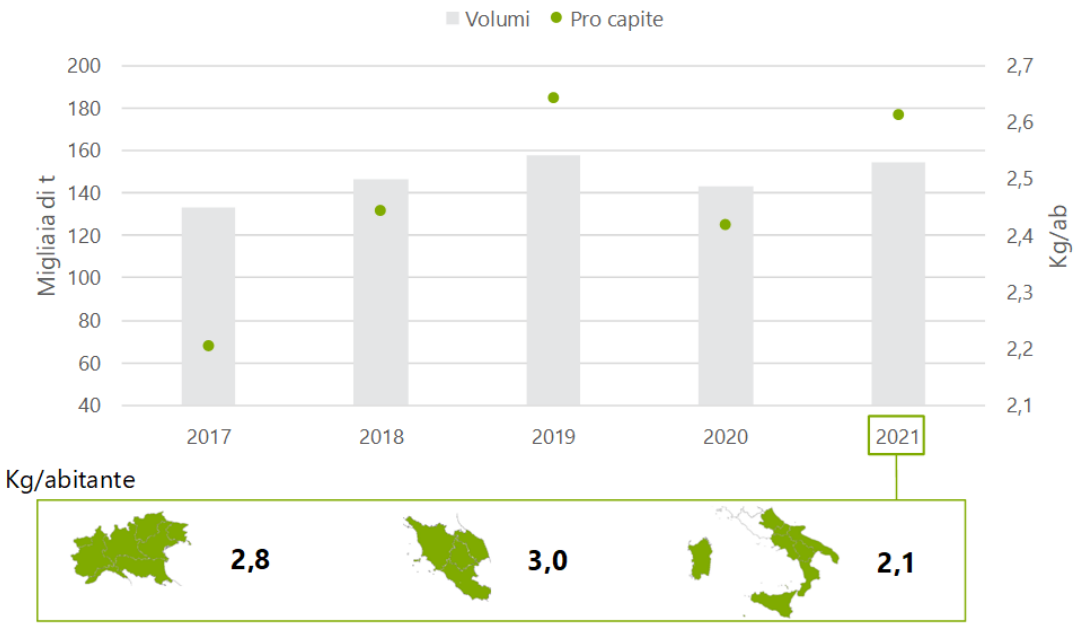
tazione delle frazioni tessili da destinare al recupero di materia possa aggirarsi tra le 600 mila tonnellate (stime ISPRA) e 1,5 milioni di tonnellate da avviare a riciclo.

L'obbligo di RD dei rifiuti tessili

A differenza che nel resto dell'UE, dove l'obbligo della raccolta differenziata dei rifiuti tessili scatterà entro il 2025, l'Italia ha scelto di anticipare l'obbligo al 1° gennaio dello scorso anno (cfr. D.Lgs. 116/2020), lasciando agli operatori della raccolta libertà d'azione ma anche tanta incertezza.

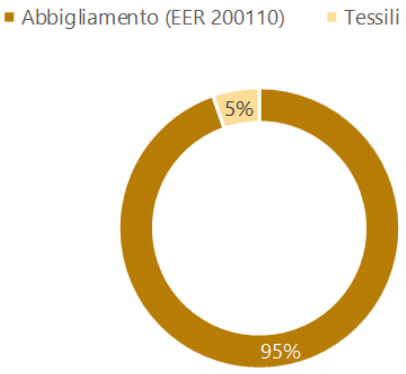
LA RACCOLTA DIFFERENZIATA DI RIFIUTI TESSILI IN ITALIA

Migliaia di tonnellate/anno e Kg/abitante



LA COMPOSIZIONE DEI RIFIUTI TESSILI RACCOLTI

% sul totale dei rifiuti tessili raccolti*



* Stima effettuata su un campione di Comuni a copertura di 7,3 milioni di abitanti.

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati ISPRA

La gestione del tessile: una filiera del riciclo ancora da costruire

La metà del tessile raccolto è destinato al riuso

Qual è la posta in gioco? Secondo le valutazioni degli operatori del settore, circa il 50% delle frazioni tessili raccolte in maniera differenziata dal circuito urbano è destinata al riuso, previa preparazione per il riutilizzo. Considerando una media annua (Fonte ISPRA) di circa 150.000 tonnellate di rifiuti tessili raccolte separatamente (4% del totale differenziato), sarebbero destinate al riuso circa 75.000 tonnellate, di cui circa il 5-10% (c.d. crema) rimane in Italia e ha come destinazione il variegato mondo del *second hand*, mentre il resto (ossia 2a e 3a scelta) va prevalentemente ai mercati esteri (soprattutto Paesi dell'Est Europa e del Nord Africa).

Si deve pur tenere conto che le raccolte vengono comprate dagli impianti della selezione su un mercato potenzialmente internazionale, non solo nazionale. Quindi, le raccolte italiane possono essere comprate per essere selezionate in Est Europa o in Nord Africa e raccolte austriache, svizzere o tedesche possono essere comprate da selezionatori italiani per fornire i rispettivi clienti del *second hand*. Si consideri pure che la "crema" in Italia generalmente non supera il 5% e riguarda soprattutto le città dal potere d'acquisto alto. In zone a minor reddito, la percentuale della "crema" può scendere anche sotto quella soglia.

Manca una catena del recupero del tessile

Il riciclo, in particolare, rimane un segmento della catena del valore del tessile da costruire quasi da zero. Se, infatti, il riuso si è conquistato con il tempo un suo margine di operatività, soprattutto grazie al lavoro di aziende di selezione e cooperative sociali, **la catena del recupero di materia dagli scarti tessili**, che parte da un ripensamento sin dalle raccolte differenziate a monte – e quindi soprattutto nel post consumo – **non è ancora stata progettata**. Il recupero di materia è stato finora frutto di singole iniziative private, nate dell'intuito imprenditoriale di valorizzare anche questo potenziale mercato, piuttosto che guidato da politiche industriali per la gestione dei rifiuti tessili. Ciò che dovrebbe essere esattamente l'obiettivo del nuovo Schema di EPR.

LO SCHEMA DI EPR TESSILI NELLA PROPOSTA DEL MASE

Principi e contenuti

Il Decreto per uno Schema di EPR

A fine dicembre 2022, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha inviato a consultazione una **Bozza di decreto che disciplina l'introduzione di uno Schema di EPR** "dei prodotti tessili di abbigliamento, calzature, accessori, pelletteria e tessili per la casa (di seguito anche prodotti tessili)"[17]. Non è ancora chiaro se anche i materassi saranno inclusi o meno.

La *ratio* del provvedimento, codificata all'art. 1, è di cambiare paradigma "*al fine di prevenire e ridurre gli impatti ambientali derivanti dalla progettazione, dalla produzione e dalla gestione dei prodotti tessili al termine del loro utilizzo, rafforzando la prevenzione, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio*". *Si prevedono, infatti, sia le "modalità relative al riutilizzo, riparazione dei prodotti tessili e alla gestione dei rifiuti, la relativa responsabilità finanziaria [..]", che "modalità appropriate per promuovere lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di tutti i prodotti tessili adatti ad essere preparati per il riutilizzo, riparati e riciclati, al fine di favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti*"[18].

[17] Sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto i rifiuti sanitari pericolosi a rischio infettivo in quanto regolati dal decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254.

[18] "Tali modalità tengono conto della riduzione delle sostanze chimiche pericolose nei tessuti, come disciplinate dal Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH), e dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti tessili, della fattibilità tecnica, della praticabilità economica e del corretto funzionamento del mercato interno".

Molta enfasi è posta sulla parte alta della gerarchia dei rifiuti (artt. 178-179 del TUA), ossia sulla prevenzione.

Come precisa il provvedimento, "*tutti gli attori della filiera sono equamente responsabili secondo il criterio della responsabilità condivisa*", anche se questa appare più una dichiarazione di principio che una assegnazione di compiti. Si prevede, quindi, il coinvolgimento diretto dei produttori, dei distributori, dei gestori del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, dei cittadini, delle cooperative e Onlus, insomma, un vasto *parterre* di soggetti coinvolti, sia nella fase della raccolta che della selezione, preparazione per il riutilizzo, vendita, riciclo.

L'istituzione del CORIT

Viene prefigurata l'**istituzione di un Centro di Coordinamento per il Riciclo dei Tessili (CORIT)**: una novità assoluta nella governance della filiera tessile, evidentemente mutuata dall'esperienza del Centro di coordinamento nel settore dei RAEE, rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche. Il CORIT sarà costituito da tutti i sistemi individuali e collettivi di gestione dei rifiuti tessili riconosciuti dal Ministero e si pone come stanza di compensazione, soggetto titolato al coordinamento e al controllo dell'intera filiera. Benché le sue funzioni siano molto ampie e articolate, non sono note le modalità operative e finanziarie con le quali tali attività saranno assolte.

Alcuni spunti di miglioramento

Una lettura trasversale e sistemica del provvedimento, arricchita anche dai differenti punti di vista degli operatori coinvolti nella filiera, consente di rintracciare alcuni aspetti che meriterebbero di essere chiariti e/o migliorati.

1) Chiarire il ruolo dei produttori nel nuovo Schema EPR

Ai sensi del decreto, per assolvere alla responsabilità estesa, i **produttori** (art. 9) "*adempiono ai propri obblighi mediante la costituzione di un sistema di gestione in forma collettiva o individuale ovvero aderiscono ad un sistema collettivo già costituito*", lasciando comunque la porta aperta alla partecipazione ai sistemi di gestione dei *distributori*, e degli *altri operatori della filiera*, "*previo accordo con i produttori di prodotti tessili*". Rimane **da capire se distributori e altri operatori chiederanno di far parte dei consorzi, assumendosi degli impegni aggiuntivi, non avendo obblighi**, trattandosi di attività senza fini di lucro ma di interesse ambientale.

È necessario chiarire che i produttori ai sensi dell'EPR sono solo quelli che immettono sul mercato un prodotto finito, cioè destinato al consumo dei cittadini, a prescindere che quel prodotto lo abbiano prodotto fisicamente loro o meno. Non sono produttori ai sensi EPR, coloro che esportano o che operano nel segmento economico dei semilavorati. In tal senso, consentire di far parte dei consorzi, per loro natura soggetti *no profit*, ad altri operatori economici della filiera, come raccoglitori, selezionatori, riciclatori, etc., rischia di essere un controsenso, perché questi ultimi sono dei potenziali fornitori di servizi ai consorzi e alle stazioni appaltanti e dovrebbero lavorare in regime di concorrenza, svolgendo un ruolo diverso da chi raccoglie.

Ai sistemi di gestione, istituiti sotto forma di ***consorzio* e senza *fini di lucro***, si chiede di operare secondo i "*principi di efficacia, efficienza ed economicità sull'intero territorio nazionale, senza generare distorsioni della concorrenza, sono aperti alla partecipazione degli operatori economici interessati, assicurando il rispetto del principio di trasparenza e di non discriminazione, e garantiscono la continuità dei servizi di gestione dei rifiuti tessili*". Insomma, nel momento in cui vengono istituiti i consorzi, a cardine della nuova filiera, **si indicano i principi che devono informare le loro azione**, anche per evitare distorsioni della concorrenza.

Gli obblighi a carico dei produttori

Quali sono gli **obblighi a carico dei produttori**? Per prima cosa, "*devono farsi carico del finanziamento e della organizzazione della raccolta, dell'avvio a preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti derivanti dai prodotti tessili*", quindi **non solo della raccolta ma anche dell'avvio a riutilizzo e/o recupero**.

L'art. 7 prevede anche un ruolo da protagonista per i produttori in merito alla definizione di "*Misure per il riutilizzo e la riparazione di prodotti tessili usati*", chiedendo che siano finalizzate a:

a) promuovere e incoraggiare la realizzazione di una rete di **centri per il riutilizzo** comunali;

b) favorire le **attività di riparazione di prodotti tessili usati**, promuovendo **reti nazionali e locali di riparatori**;

c) promuovere **nuove competenze e figure professionali nell'ambito della riparazione**;

d) assicurare che i **consumatori** ricevano, al momento dell'acquisto di un prodotto tessile, una **garanzia di riparabilità e informazioni** sulla riparazione;

e) sostenere il riuso tramite **scambi e vendite nel mercato dell'usato**, anche nei canali digitali;

f) favorire lo **sviluppo di filiere nazionali e locali dell'usato**;

g) organizzare **campagne di comunicazione ambientale** rivolte ai cittadini, dirette a favorire la prevenzione e il riuso.

Il provvedimento prevede, dunque, **una sorta di *estensione della responsabilità*, che non c'è in altri schemi di EPR**. Negli altri casi, infatti, si fa un generico riferimento al rispetto della gerarchia dei rifiuti, quindi anche alla prevenzione, senza però mai indicare responsabilità in capo ai produttori in materia di *preparazione per il riutilizzo e riuso*, non solo di riciclo.

Nel caso del tessile, **si chiede dunque ai produttori un ruolo attivo** nell'implementazione di una *rete infrastrutturale imperniata sui centri del riuso a livello comunale*, quindi con un'articolazione davvero capillare, così come *politiche attive sulla riparazione*, promuovendo, anche in questo caso, la *diffusione di reti di riparatori*, e occupandosi anche della formazione di queste nuove figure.

Ciò che tendono a sottolineare alcuni operatori della raccolta del tessile è che il riuso è, già oggi, un mercato abbastanza consolidato senza necessità di sostegno economico (si pensi ai mercatini dell'usato, alle app come Vinted e ai canali della donazione, etc). Inoltre, la prospettata gestione su base comunale tramite i centri del riuso rischia di rischia di non configurarsi come efficace ed efficiente, con un mercato di riferimento limitato al singolo Comune o addirittura a misura di quartiere. Viceversa, le attività industriali legate alla preparazione per il riuso, svolte dai selezionatori di professione (con il ricorso a impianti e logista dedicata), sono già in grado di garantire lo svolgimento di tale attività con buoni margini di efficienza (grazie ai grandi quantitativi trattati, all'industrializzazione delle fasi e all'ampiezza dei mercati).

Come fanno notare i rappresentanti dei produttori, a fronte di questi nuovi impegni non si prevede un altrettanto protagonismo nelle fasi della raccolta e della gestione delle frazioni intercettate, continuando in queste fasi ad operare i gestori della raccolta dei rifiuti urbani e i centri di raccolta e per il riuso da questi gestiti per conto dei Comuni.

Rischio sovrapposizione di compiti tra produttori e gestori della raccolta

Ricalcando il modello della responsabilità condivisa dei RAEE (*all actors*), si prevede un sistema con almeno due attori sul lato della raccolta: i gestori, insieme ai centri di raccolta e del riuso, e i distributori, che dovrebbero ritirare i rifiuti nel tipico schema dell'"uno-contro uno", ovvero ritiro di un rifiuto equivalente (non è ancora chiaro se in termini di peso, di dimensioni o di tipologia di fibra), nel momento dell'acquisto di un nuovo prodotto.

Il fatto che si preveda in capo ai produttori l'obbligo di garantire la realizzazione "***di una rete capillare di raccolta dei rifiuti tessili su tutto il territorio nazionale***, *in coerenza con la copertura geografica della distribuzione dei prodotti*" rischia dunque di generare un **punto di attrito con i gestori della raccolta dei rifiuti urbani**, poiché si realizzerebbe una sovrapposizione di compiti e attività. Aspetti che non vengono chiariti dalla bozza di Decreto.

L'inserimento nella nuova *governance* di nuovi attori privati, chiamati a operare in un contesto di servizio pubblico, dovrebbe peraltro richiedere adeguati accorgimenti, al fine di saldare le diverse esigenze nell'ottica della massima efficienza ambientale, economica e gestionale.

La Bozza di decreto ipotizza dunque un complesso di obblighi in capo ai produttori di cui però non si conosce l'esatto perimetro.

2) Chiarire la proprietà dei rifiuti tessili

Non è chiaro di chi sia la proprietà dei rifiuti tessili una volta raccolti. Questione dirimente soprattutto nelle fasi di preparazione per il riuso e il riciclo, e che potrebbe ingenerare problemi circa le rispettive responsabilità e le stesse politiche industriali. Una scelta importante per la costruzione della relativa catena del valore.

Per essere chiari, rispetto a due modelli opposti, quello delle plastiche, la cui proprietà dei rifiuti raccolti ricade esclusivamente in capo al Corepla, e il modello dei RAEE, ove al contrario vige il principio del *res nullius*, ove nessuno è proprietario dei rifiuti raccolti e gestiti (su cui si dirà meglio dopo), **non è ancora chiaro verso quale modello si vuole posizione lo Schema di EPR per il tessile**.

Se il modello Corepla apre necessariamente al sistema delle aste pubbliche per la collocazione direttamente sul mercato dei materiali differenziati e di proprietà di Corepla – che opera alla stregua di un vero e proprio attore economico – , con tutto ciò che ne consegue in termini di regole e procedure pubbliche, quello dei RAEE apre alla singola contrattazione con operatori privati, laddove il principale ruolo dei consorzi è di tentare di razionalizzare i flussi per il riciclo e di garantire il recupero anche in condizioni economiche sfavorevoli per gli impianti di lavorazione. Sinteticamente, se il costo del trattamento dei materiali raccolti separatamente dovesse superare il valore di mercato del materiale recuperato, i consorzi sosterrebbero comunque economicamente gli impianti – garantendo il funzionamento della catena del valore –, nel caso contrario, incasserebbero un differenziale positivo da impiegare per future compensazioni. In sostanza, nel caso dei RAEE, i consorzi non appaiono come veri e propri operatori economici, ma come una sorta di cassa di compensazione per risolvere eventuali e/o momentanei fallimenti di mercato. Sebbene un ruolo di compensazione venga svolto anche da Corepla nel sistema delle aste e senza esprime giudizi su quale modello sia preferibile, rimane comunque la necessità di capire quale sarà la scelta di fondo per la catena del valore delle fibre tessili.

3) Chiarire i confini della responsabilità del produttore

In aderenza alla gerarchia dei rifiuti, lo Schema di decreto pone l'enfasi sull'intero spettro della sostenibilità dei prodotti, a partire dalla loro progettazione e composizione merceologica.

Gli articoli 6 e 7 sono dedicati sia alle misure di eco-progettazione dei prodotti tessili volte alla prevenzione sia alle misure per il riutilizzo e la riparazione di prodotti tessili usati, attribuendo sempre un ruolo ai produttori al fine di renderli attori protagonisti nelle fasi a monte della filiera. Il testo del decreto si spinge fino a porre l'accento su: l'impiego di fibre tessili naturali e di materiali naturali biocompatibili, la riduzione dei difetti di qualità, l'eliminazione di componenti e sostanze pericolose, l'impiego di tecniche di mischia delle fibre e di realizzazione dei prodotti tessili che consentono di ridurre quantitativamente i rifiuti della produzione industriale, il prolungamento della vita utile dei prodotti, la ricerca, lo sviluppo e l'applicazione di tecnologie avanzate per la cernita delle fibre provenienti dal trattamento dei rifiuti e per il riciclaggio e di un sistema di etichettatura digitale dei prodotti tessili che descriva le caratteristiche, la composizione fibrosa e indichi parti non tessili di origine animale, e così via. Sebbene si tratti di prescrizioni del tutto condivisibili, secondo i produttori, queste sembrano attenere più a norme tecniche di settore, destinate a favorire la transizione ecologica dell'intero comparto – che dovrebbe essere oggetto di una normazione *ad hoc* –, mentre in realtà poco si prestano a dare operatività a uno schema di responsabilità estesa del produttore. Anche perché non si comprende come il MASE possa valutare caso per caso il rispetto delle singole prescrizioni ed eventualmente con quali provvedimenti sanzionatori.

Probabilmente, al di là delle condivisibili dichiarazioni di principio, **non può essere compito di uno Schema di EPR incidere così in profondità sulle dinamiche industriali**, un compito che spetterebbe invece a iniziative legislative e regolamentari, probabilmente non di carattere nazionale. Anche tenendo in conto del fatto che **si tratta di un settore esposto alla concorrenza internazionale**, dove l'eccesso di normazione domestica rischia di penalizzare le imprese.

Iniziative come il *Green Public Procurement* (GPP) e i Criteri Ambientali Minimi (CAM) appaiono più adatte a sostenere i mercati di sbocco per le materie prime rigenerate, per esempio.

4) Rinforzare il ruolo del "contributo ambientale"

Il contributo ambientale pagato al momento dell'immissione nel mercato di un nuovo bene rappresenta la principale leva economico/finanziaria di sostentamento del nuovo sistema. Secondo il testo (art. 4, comma 4), i produttori devono farsi carico del finanziamento e della organizzazione della raccolta, dell'avvio a preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti derivanti dai prodotti tessili oggetto del presente decreto. Per fare ciò, i produttori devono versare un contributo ambientale "*che non deve superare i costi necessari per fornire il servizio di gestione dei rifiuti in modo efficiente*"[19].

Il comma successivo stabilisce che il contributo ambientale è destinato in via prioritaria alla "*copertura dei costi relativi alle misure di prevenzione*", indicando specificatamente le misure di riutilizzo e riparazione. E ancora, si chiede che questo venga impiegato per accrescere l'efficienza della filiera, mediante attività di ricerca scientifica e sviluppo applicata all'*ecodesign* dei prodotti tessili.

Su questo aspetto specifico, che riguarda il perimetro della responsabilità economica, **nel testo non si fa mai cenno alla copertura dei costi di smaltimento**, che invece, dovrebbero sempre essere considerati. Una spiegazione può giungere dall'interpretazione del riferimento ai "costi di recupero",

[19] Il periodo seguente dell'art. 4, comma 4, recita: "*Tali costi sono definiti in modo trasparente tra i soggetti interessati, sentita l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA). Il contributo ambientale copre i costi per la gestione del fine vita dei prodotti tessili immessi sul mercato nazionale nell'anno solare precedente così come definiti dall'articolo 178-ter, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006*".

laddove il Legislatore potrebbe fare intendere che i rifiuti tessili non debbano e non possano essere in alcun modo smaltiti, ma in ultima istanza soltanto avviati a **recupero energetico**.

Così come, più in generale, nel **decreto non si dice come verranno coperti i costi sostenuti dal servizio pubblico per le raccolte di indumenti usati** (in particolare tramite cassonetti e campane stradali), di cui non si accenna, nonostante rappresentino ad oggi la principale modalità di raccolta dei rifiuti tessili.

A differenza del caso dei RAEE, dove i gestori non sostengono costi per la raccolta (essendo la raccolta gestita pressi i centri di raccolta/isole ecologiche, oltre che presso i rivenditori), nel caso dei rifiuti tessili questi gravano comunque sulle raccolte comunali e dunque sui cittadini. Peraltro, l'avvio di raccolte selettive potrebbe accelerare la riduzione delle qualità e del valore dei rifiuti costituiti da indumenti usati e accrescere di conseguenza il costo della loro gestione.

Inoltre, **la richiesta di tarare il contributo in via prioritaria sulla prevenzione**, seppure animata da condivisibili obiettivi ambientali, rischia di essere di difficile applicazione pratica, lasciando il campo a una discrezionalità eccessiva. Il Ministero sarà in grado di valutare, caso per caso, come e quanta parte del contributo ambientale determinato dai singoli operatori sarà destinato – correttamente – ad attività di ricerca e prevenzione e, soprattutto, con quali risultati? Non c'è il rischio che con le risorse pubbliche del contributo si finisca per finanziare anche attività poco inerenti il settore, specie nel campo della ricerca?

Non è dunque sufficiente stabilire che "*il contributo ambientale dovrà essere modulato in base ai criteri di prestazione ambientale dei prodotti tessili*". **Senza criteri oggettivi, misurabili e verificabili come si misura il ciclo di vita di ciascun prodotto e di ciascun processo? E ancora, infine, come si definisce l'indice di riparabilità?**

5) *Target* molto ambiziosi di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero

L'art. 5 del decreto si spinge fino a ipotizzare dei *target* precisi di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti tessili, così articolati:

- entro il 2025 almeno il 25% in peso;
- entro il 2030 almeno il 40% in peso;
- entro il 2035 almeno il 50% in peso.

Questi *target* appaiono molto ambiziosi, stante il punto di partenza, che attualmente è limitato alla raccolta di indumenti usati – prevalentemente ad attività di preparazione per il riutilizzo –, di norma affidata a soggetti terzi. Basti pensare che la Francia, il primo paese europeo ad istituire un sistema per la responsabilità estesa nel settore del tessile, ad oltre 15 anni dall'entrata in vigore del sistema documenta un tasso di raccolta del 38%, di cui il 58% rappresentato da riutilizzo, il 33% da riciclo e l'8% da flussi destinati al recupero energetico (Refashion - EcoTLC, 2021).

Quanto deve incidere ciascuna delle modalità nel raggiungimento dei *target*?

Peraltro, **non si precisa quanto deve incidere ciascuna delle modalità (preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero) nel raggiungimento dei *target***, potendo, in teoria, fare riferimento solo al recupero energetico per il rispetto dei *target*[20].

Non appare poi garanzia di efficienza il fatto che per il raggiungimento dei *target* si lasci a produttori e distributori di definire "*le modalità operative necessarie a promuovere le operazioni di riparazione e riutilizzo dei prodotti, di preparazione per il riutilizzo, il recupero di fibre, materiali ed*

[20] Negli ultimi tempi si stanno registrando fermenti anche sul fronte del riciclo chimico sulle frazioni tessili.

altri componenti tessili, e le operazioni di riciclaggio". Trattandosi di processi industriali innovativi, che dovrebbero determinare dei cambiamenti operativi nelle catene produttive, il decreto avrebbe forse potuto offrire maggiori indicazioni (coinvolgendo i produttori nelle scelte tecniche).

6) Il ruolo dei distributori/ venditori

L'art. 12 disciplina il "*Deposito temporaneo prima della raccolta presso i distributori*", che in generale può essere effettuato dai distributori presso i locali del proprio punto vendita e nelle aree di pertinenza (secondo quanto previsto dall'articolo 185-bis del D.Lgs. n. 152/2006)[21]. Il comma 2 precisa che ciò riguarda "*i rifiuti provenienti dai nuclei domestici, corrispondenti alle categorie dei prodotti tessili acquistabili presso il punto vendita. Tali rifiuti possono essere conferiti presso il distributore e ritirati a titolo gratuito, in ragione di uno contro uno, al momento dell'acquisto di un quantitativo equivalente di prodotti tessili della stessa categoria*".

Intanto, rispetto a questi due criteri, non si comprende se ci si riferisce alle *unità* oppure al *peso* oppure per *categorie merceologiche* come da Allegato 1 oppure per *tipologie specifiche di prodotto*.

Inoltre, come fanno notare la gran parte degli *stakeholders*, moltiplicando in modo esponenziale i punti di raccolta si rischia di frammentare eccessivamente la filiera, perdere efficienza e minare la stessa tracciabilità della filiera. Il punto d'attrito massimo potrebbe manifestarsi, da un lato, tra i punti di prelievo *retail* e negozi conto terzi, dall'altro (tesi perorata soprattutto da Rete ONU e Assorecuperi) tra centri di riuso e impianti R3 (Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi).

A complicare il tutto, contribuisce l'art. 13 sul "*Ritiro e trasporto dei rifiuti tessili conferiti presso i distributori*" che lascia intendere che il deposito temporaneo debba comunque essere sempre finalizzato al trasporto dei rifiuti tessili - non si capisce se ciò riguarda anche il caso di ciò che sarà destinato al riuso – presso i centri comunali di raccolta territorialmente competenti, sebbene siano ritirati dai sistemi di gestione e con le modalità stabilite in futuro dal Centro di Coordinamento CORIT.

Il rischio è introdurre nella filiera della raccolta il ricorso a ulteriori passaggi di carico/scarico tra diversi magazzini. Una volta raccolti presso i singoli punti vendita, è facile immaginare che sarebbe più semplice che i rifiuti continuassero a essere raccolti dal gestore del servizio pubblico, all'interno dei programmi di svuotamento dei cassonetti stradali. Svuotamenti che dovrebbero essere già programmati e gestiti per ridurre al minimo i passaggi di svuotamento e conferimento presso gli impianti di selezione.

Perché, è la domanda che si pongono produttori/distributori, si deve aggiungere un passaggio ulteriore, ossia il trasporto ai centri comunali di raccolta? Come già detto, aver coinvolto i distributori nelle fasi di raccolta, senza chiarire come il loro ruolo si concilia con quello operativo e pubblico dei gestori (per conto dei Comuni) potrebbe rivelarsi fonte di confusione, rischiando di paralizzare anche ciò che di buono è stato fatto finora.

L'obiettivo di fondo della nuova filiera dovrebbe infatti essere quello di evitare la cannibalizzazione delle frazioni più nobili, ossia quelle destinate al riuso, anche se lo schema proposto sembra andare in direzione diversa.

[21] Riprendendo uno schema di obblighi declinati per dimensioni degli esercizi commerciali e dei Comuni ove questi insistono, già in vigore per il settore dei RAEE, tale deposito temporaneo è obbligatorio "per i distributori con superficie di vendita di prodotti tessili pari ad almeno 150 metri quadri nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e pari ad almeno 250 metri quadri nei Comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti".

7) Il trattamento delle vendite *on-line*

Rispetto al tema delle vendite *on-line*, il principio della responsabilità condivisa vale anche per i distributori che utilizzano l'*e-commerce* e le televendite (le cosiddette "vendite a distanza"). Essi saranno tenuti a comunicare ai consumatori i luoghi e le modalità per conferire i rifiuti tessili. L'assenza di queste informazioni consente al consumatore di esercitare il diritto di recesso, con l'integrale restituzione della somma pagata.

La critica mossa dei produttori e distributori presenti prevalentemente sul territorio è che, nonostante ciò, **nei confronti di chi opera prevalentemente *on-line* si prevedano obblighi più blandi**, limitandosi a mere note informative nei confronti dei consumatori, senza imporre loro, per esempio, obblighi della raccolta uno-contro-uno, come per i negozi fisici. Una disparità di trattamento non giustificata, visto e considerato il ruolo significativo dell'*on-line*, anche nel segmento dell'usato.

8) L'effettivo perimetro dello Schema di EPR

Non si comprende se il perimetro sia limitato ai rifiuti urbani oppure, come farebbe intendere l'art. 4 comma 3, anche ai rifiuti speciali, anche considerato che il successivo art. 14 comma 5 fa riferimento a un prossimo accordo tra il CORIT (organo di coordinamento) e gli operatori della raccolta per definire "*le modalità operative di gestione dei rifiuti tessili conferiti al di fuori del servizio pubblico*". Tutto ciò avrebbe un impatto enorme sui contratti pubblici di assegnazione dell'appalto per la gestione del servizio di raccolta (salvo i casi di servizi *in house*), dato che deve essere chiaro sin dall'inizio (cioè dal bando, se esistente), in modo chiaro e trasparente, **quale è l'esatto perimento del servizio stesso e con quali costi per i contribuenti**.

Rimane incerto anche il fatto se il perimetro riguardi o meno **l'invenduto e i resi** oppure se si limita ai prodotti post consumo, in apparente contraddizione con la citata "Strategia dell'UE per i prodotti tessili sostenibili e circolari".

Le visioni in conflitto nello Schema di EPR Tessile

Problemi nel riciclo dei rifiuti tessili

I rifiuti tessili urbani, al pari ad esempio delle plastiche, si caratterizzano per essere flussi non omogenei, che annoverano al loro interno una molteplicità di prodotti e materiali: di conseguenza, anche la loro gestione si rivela più complessa rispetto al caso di flussi omogenei.

Se finora il riuso è riuscito a costruirsi un suo spazio, generando un mercato del *second hand* molto attivo, la gestione dei rifiuti tessili si è in larga misura sovrapposta a quella dell'indifferenziato. Ancora oggi, infatti, in violazione dell'obbligo di raccolta differenziata dei rifiuti tessili (scattato il primo gennaio del 2022, ndr), **le frazioni non destinate al riuso vengono in buona parte ancora conferite nell'indifferenziato**, salvo eccezioni. Ciò accade principalmente dove i Comuni non hanno attivato un servizio di raccolta differenziata con i cassonetti. Un problema che si potrebbe risolvere con il completamento della rete di raccolta.

Il cambio di paradigma, con l'istituzione di uno schema di responsabilità del produttore, avrebbe certamente richiesto di salvare quanto di buono c'è – ossia la preparazione per il riuso e il riutilizzo – e al contempo costruire (intrecciandola al riuso) una filiera del riciclo, ancora assente.

Riuso e riciclo dovrebbero infatti rappresentare le due gambe di una catena del valore dell'intero spettro dei rifiuti tessili, capace di salvaguardare e potenziare i benefici socio-ambientali (attualmente raggiunti tramite il riuso), attivando nuove filiere del riciclo, posizionando le fibre tessili rigenerate tra i materiali di punta della transizione ecologica della nostra manifattura (come chiedono peraltro a gran voce i settori dell'edilizia, dell'*automotive*, dell'arredo, per citarne alcuni).

Un decreto senza una visione chiara

In questo senso, il **decreto avrebbe dovuto puntare in alto**, ponendosi come riferimento delle politiche europee, indicando la via per una transizione sostenibile del tessile. **Il lavoro fatto finora sembra tuttavia non avere particolari ambizioni, mancando di una visione chiara e finendo per scontentare i portatori di interessi.**

Cerchiamo di capire il perché.

Il conflitto tra due visioni contrapposte

Inevitabile, in prima battuta, è il **conflitto tra due visioni contrapposte. Da una parte il mondo dei Comuni e dei gestori del servizio di raccolta dei rifiuti, dall'altro quello dei produttori e dei distributori, chiamati da questo Schema di EPR a fare la loro parte**.

I primi, da sempre attivi nel mondo dei rifiuti, e che quindi ne conoscono vizi e virtù, premono per salvaguardarne il ruolo centrale nelle raccolte; i secondi (produttori/distributori), neofiti sul tema rifiuti, che rivendicano un ruolo da protagonista nella nuova *governance*, sebbene tendano a non considerare tutti i nodi presenti nella gestione dei rifiuti.

Se i Comuni, infatti, chiedono che le raccolte non vengano frammentate dall'intervento di altri attori (produttori/distributori), che non vengano quindi sottratti i flussi che generano valore (per evitare il fenomeno del c.d. *cherry picking*), che sia chiarito il perimetro del contributo ambientale (tutti i costi dovrebbero essere a carico dell'EPR, anche quelli di gestione degli scarti) e che sia salvaguardato il profilo socio-assistenziale della raccolta degli abiti usati, i produttori - insieme ai distributori – chiedono, al contrario, di essere lasciati liberi di occuparsi della raccolta, secondo logiche di mercato e industriali, appellandosi al fatto di essere gli unici a conoscere davvero il settore.

Nuovi consorzi creati dai produttori e distributori

Non è un caso se, ancora prima che entri in vigore il nuovo meccanismo di EPR, sono già nati cinque consorzi promossi dall'industria e dalla distribuzione e che ambiscono a diventare strategici nei nuovi equilibri regolatori: Re Tex Green creato da Sistema Moda Italia[22], Ecoremat e Ecotessili promossi da Federdistribuzione (fanno parte della galassia di Ecolight, consorzio già attivo nella filiera dei RAEE), Cobat tessile che annovera alcuni produttori, le associazioni delle piccole, medie e grandi industrie dell'artigianato e degli industriali della Toscana e infine una azienda del riciclo. Il quinto consorzio fa riferimento al distretto del tessile di Prato, Corertex, che ambisce a occuparsi sia di riuso che di riciclo; l'ultimo arrivato è Erion Textiles che fa parte della galassia Erion, consorzio attivo da tempo nella filiera dei RAEE.

I rifiuti tessili non destinati al riutilizzo

Sembra passare in secondo piano la considerazione che non tutti i *rifiuti tessili* sono *abbigliamento* e non tutto può andare al riutilizzo, rimanendo comunque a valle delle attività di selezione e preparazione per il riutilizzo frazioni che necessitano di ulteriori trattamenti per essere inserite nella catena del valore. E, soprattutto, che una parte degli scarti rimane comunque priva di valore economico e materiale, dovendo dunque essere smaltita o destinata nella migliore delle soluzioni al recupero energetico. Due opzioni che non sembra siano contemplate nella narrazione generale, che tende a insistere solo sulle potenzialità – effettivamente esistenti – della raccolta delle frazioni di maggior valore, trascurando la componente a costo, che allo stato attuale delle conoscenze è anche quella quantitativa prevalente.

[22] Come dichiarano sul loro sito web, "*il consorzio di riferimento dei produttori, ci proponiamo come acceleratore del cambiamento, trainando il settore tessile-moda verso una sostenibilità innovativa, capace di creare sinergie e di offrire soluzioni diversificate a tutti gli stakeholder grazie al know-how manifatturiero di cui il modo ci riconosce la leadership*".

Associazioni e cooperative scontente della Bozza di decreto

Infine, **la Bozza di decreto scontenta le associazioni e le cooperative senza scopo di lucro che finora si sono occupate della raccolta finalizzata al riuso**, come Assorecuperi[23] e Rete Onu, che temono che le nuove regole sulla frammentazione delle raccolte possano servire solo a impoverire le frazioni di maggior valore (c.d. "crema"), annullando quelle economie che sostengono il mercato del *second hand*. Dal loro punto di vista, i "Centri per il Riutilizzo", rafforzati dal nuovo decreto, rischiano di alimentare i flussi paralleli per i mercati dell'usato, diventando snodi cruciali nella nuova *governance*, finendo per assorbire maggiori flussi senza che si siano immaginati nuovi strumenti di controllo e tracciabilità[24]. Secondo il Centro di Ricerca "Rifiuti Zero" oltre il 50% dei Centri di Riuso esistenti cede beni usati in cambio di "offerte economiche", pratica che comunque può nascondere forme di commercio non autorizzato[25].

In sostanza, il decreto, mischiando vecchi schemi (filiera dei RAEE) con nuovi e ambiziosi *target*, sebbene tenti una lodevole operazione di razionalizzazione, senza adeguati correttivi (soprattutto sulla nuova geometria delle responsabilità) rischia di esacerbare i conflitti tra i vari attori chiamati in causa e di frammentare la catena del valore.

Per paradosso, **l'enfasi posta sulla prevenzione, almeno a parere degli operatori del riuso, rischia di penalizzare questi ultimi (impoverendo la qualità dei flussi dopo il loro passaggio obbligato nei Centri per il Riutilizzo), senza che la filiera del recupero di materia – il segmento da costruire quasi da zero – tragga benefici concreti**.

Il ruolo del contributo ambientale negli Schemi di EPR in vigore

Il contributo ambientale come leva economica degli schemi di EPR

Come già accennato, uno degli snodi chiave degli schemi di EPR è trovare l'**equilibrio tra i *target* ambientali e la sostenibilità economica, anche considerate le conseguenze che questi comportano in termini di maggiori oneri sul sistema produttivo e, in ultima analisi, sui consumatori finali**.

Serve, dunque, costruire dei meccanismi in grado di accompagnare sia la produzione che il consumo, ovvero domanda e offerta, verso percorsi di gestione più sostenibili. Il **contributo ambientale** dovrebbe rappresentare la principale leva economica degli schemi di EPR, congeniato in modo da spostare, progressivamente, le scelte verso prodotti che possono essere riparati e riusati più facilmente e in ogni caso riciclati. Incidendo quindi direttamente sull'*ecodesign* dei prodotti, prefigurandone già dal loro concepimento il post-consumo.

Anche se non rappresenta la soluzione unica – come si dirà meglio dopo – ne rappresenta uno strumento importante verso la transizione ecologica.

La diversificazione contributiva per orientare i comportamenti

Come abbiamo avuto già modo di argomentare in un precedente *Position Paper* di questa Collana Ambiente[26], **le scelte in materia di diversificazione contributiva saranno centrali rispetto alla reale capacità degli schemi di responsabilità estesa di orientare i comportamenti di produttori e utilizzatori**. Ad oggi, però, **l'attuazione di questo principio, che chiede di codificare una differente contribuzione legata al grado di riciclabilità dei prodotti immessi al consumo, risulta poco diffusa nella prassi**.

[23] La cui maggioranza di soci è composta da piccole e medie imprese.
[24] Abiti usati, le generalizzazioni da evitare, Leotron, febbraio 2023.
[25] Ivi.
[26] Per un approfondimento, si rimanda al *Position Paper* n. 137: "La responsabilità estesa del produttore (EPR); una riforma per favorire prevenzione e riciclo", Laboratorio REF Ricerche, dicembre 2019.

Gli unici casi concreti di diversificazione contributiva a sostegno della sostenibilità dei prodotti riguardano gli **imballaggi in plastica**[27] e gli **imballaggi in carta e cartone**, entrambi declinazione del più generale CAC (contributo ambientale CONAI).

Il *modello integrato* per gli imballaggi

Lo Schema di EPR scelto dal legislatore per gli imballaggi è un ***modello integrato***, visto che sono le amministrazioni locali a gestire la raccolta dei rifiuti di imballaggio sul territorio, congiuntamente alle altre tipologie di rifiuti urbani; i soggetti obbligati sono tenuti a contribuire alla copertura dei costi efficienti di raccolta, trattamento dei rifiuti di imballaggio sostenuti dalle pubbliche amministrazioni, oltre all'informazione agli utenti, attraverso corrispettivi che tengono conto della tipologia, della qualità e della quantità dei rifiuti di imballaggio raccolti in maniera differenziata.

I *modelli duali* per gli imballaggi

Questo schema si distingue dai ***modelli duali***, come è per il caso del sistema tedesco, laddove i soggetti obbligati sono tenuti ad organizzare per proprio conto un sistema di intercettazione dei rifiuti derivanti dai "propri" imballaggi immessi sul mercato, distinto da quello destinato alla raccolta delle altre tipologie di rifiuto, e a gestire le successive operazioni finalizzate al recupero di materia e di energia. In questo caso, i costi di raccolta e avvio a riciclo/recupero/smaltimento sono sostenuti per intero dalle organizzazioni che per conto delle imprese ottemperano agli obblighi in materia di responsabilità estesa.

L'esempio appena citato della modulazione del contributo ambientale al caso degli imballaggi in plastica – sicuramente l'esempio meglio riuscito sulla costruzione del contributo ambientale tra gli Schemi di EPR in vigore nel nostro Paese – serve per rimarcare l'utilità di una modulazione del genere anche al caso del tessile, sebbene – come visto – non sia affatto un processo semplice e privo di ostacoli. L'ecomodulazione del contributo ambientale nel caso delle plastiche, sebbene sia diventata effettiva dopo più di vent'anni dall'entrata in vigore, è stata una delle prime introdotte in Europa e si tratta di una misura impiegata a contrasto del fenomeno della dispersione delle plastiche in ambiente (c.d. *littering*)[28] e, più in generale, per spingere verso la produzione di imballaggi in plastica più sostenibili e riciclabili, se non quando riutilizzabili. Emergenza che dovrebbe spingere sin dall'inizio, anche nel caso dei rifiuti tessili, verso la modulazione del contributo ambientale per rispondere agli stessi criteri di sostenibilità, considerato che le conseguenze ambientali, non solo nei casi di una loro dispersione, non sono meno importanti.

[27] In Italia, la diversificazione contributiva nel settore degli imballaggi è stata applicata per la prima volta a partire dal 1° gennaio 2018, ovvero 20 anni dopo l'istituzione del CONAI da parte del Dlgs n. 22 del 1997 (c.d. "Decreto Ronchi").

[28] Tra i tanti documenti ufficiali di analisi si ricordi il recente lavoro della Corte dei Conti Europea "L'azione dell'UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica", 2020.

La diversificazione contributiva: il caso della plastica e della carta/cartone

La modulazione del contributo al fine di disincentivare l'impiego di imballaggi non riciclabili, oltre ai benefici ambientali, ha una marcata connotazione economica. Se, infatti, per i gestori (per conto dei Comuni) la raccolta differenziata – soprattutto se comparata con i costi da sostenere per le frazioni indifferenziate – può compensare almeno in parte i costi sostenuti grazie ai corrispettivi riconosciuti per i materiali raccolti separatamente (in funzione della qualità della stessa raccolta), per il sistema consortile i materiali non riciclabili rappresentano, al contrario, un duplice costo, sia perché si trovano a riconoscere corrispettivi per "materiali" che hanno un valore economico negativo, sia perché devono sostenere i costi della selezione e della gestione dei rifiuti a valle della selezione stessa.

Rispetto agli **imballaggi in plastica**, sebbene la diversificazione contributiva sia stata avviata nel 2018, solo dal 2019[a] il CAC è stato in grado di segnalare la maggiore onerosità ambientale degli imballaggi non riciclabili, sulla base della provenienza stessa degli imballaggi, ossia tra "circuito commercio & industria" e "circuito domestico"[b]. Ulteriori e significative modifiche sono intervenute nel 2021 e nel 2022.

Dal 1° gennaio 2023 le fasce contributive sono diventate ben nove, un vasto campionario di differenziazione contributiva sulla base della riciclabilità, che potrebbe ambire a riequilibrare il mercato degli imballaggi in plastica a beneficio di quelli davvero circolari, che è poi il senso più intimo dell'EPR[c].

Anche per il caso del CAC sugli imballaggi in carta/cartone l'aumento è stato graduale, passando dai 4 €/t del 2017 ai 10 €/t del 2018 ai 20 €/t del 2019 con un "extra CAC" di 20 €/t (come già evidenziato in precedenza) per gli imballaggi poliaccoppiati a prevalenza carta idonei al contenimento di liquidi. Aumenti resi necessari sia dal crollo dei prezzi di mercato del macero (a cui ha contribuito in maniera determinate la chiusura del mercato cinese nel 2018) sia dall'aumento dei costi di smaltimento del *pulper* di cartiera[d].

In generale, per questa filiera la scelta del CONAI è stata di diversificare il contributo, a partire dall'applicazione di un extra CAC per i contenitori poliaccoppiati a prevalenza carta idonei al contenimento di liquidi (CPL), proprio allo scopo di migliorare l'efficacia del processo di valorizzazione degli imballaggi a base cellulosica più complessi da riciclare, attraverso il consolidamento e lo sviluppo delle attività di raccolta, selezione e riciclo[e].

Nel 2022, il CONAI ha quindi esteso la diversificazione contributiva anche agli altri imballaggi compositi a base carta diversi dai contenitori per liquidi, e previsto una diminuzione del valore del CAC per carta e cartone da 25,00 €/t a 10,00 €/t[f].

IL CONTRIBUTO DIVERSIFICATO DELLA PLASTICA

Gruppo A	Fascia	Contributo
Imballaggi rigidi e flessibili con una filiera industriale di selezione e riciclo efficace e consolidata, in prevalenza gestiti in circuiti "Commercio & Industria"	A1.1	20,00 €/t
	A.1.2	60,00 €/t (fino al 30.6) – 90,00 €/t (dall'1.7)
Imballaggi flessibili con una filiera industriale di selezione e riciclo efficace e consolidata, in prevalenza da "Commercio & Industria" ma significativamente presenti in raccolta differenziata urbana	A2	150,00 €/t (fino al 30.6) – 220,00 €/t (dall'1.7)
GRUPPO B	**Fascia**	**Contributo**
Imballaggi con una filiera industriale di selezione e riciclo efficace e consolidata, in prevalenza da "Circuito Domestico"	B1.1	20,00 €/t
	B1.2	20,00 €/t
Altri imballaggi selezionabili/riciclabili da "Circuito Domestico" e/o "Commercio & Industria"	B2.1	350,00 €/t
	B2.2	410,00 €/t (fino al 30.6) – 477,00 €/t (dall'1.7)
	B2.3	555,00 €/t
GRUPPO C	**Fascia**	**Contributo**
Imballaggi per i quali non risultano attività di riciclo in corso o non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali	C	560,00 €/t

Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche su dati CONAI

[a] Dal 1° gennaio 2019 c'è stato introdotto un significativo rialzo del CAC per l'immissione nel mercato di imballaggi non riciclabili (Fascia B2 - ***Altri imballaggi selezionabili e riciclabili*** e C - Imballaggi non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali).
[b] https://www.CONAI.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato-plastica
[c] In aggiunta a quanto sopra, sono state deliberate le seguenti ulteriori variazioni relative ad alcune tipologie di tappi in plastica, che avranno decorrenza 1° luglio 2023. In particolare: i tappi in plastica tethered(*) riferiti ai cartoni per liquidi (CPL) saranno ricollocati dalla FASCIA B2.2 (477,00 €/t) alla FASCIA B1.1 (20,00 €/t); i tappi in HDPE riferiti a bottiglie e flaconi di FASCIA B1.1 o B1.2 saranno ricollocati dalla FASCIA B2.2 (477,00 €/t) alla FASCIA B1.1 (20,00 €/t); i tappi in PP se utilizzati per contenitori di FASCIA B2.1 saranno ricollocati dalla FASCIA B2.2 (477,00 €/t) alla FASCIA B2.1 (350,00 €/t).
[d] REF Ricerche, La responsabilità estesa del produttore (EPR), cit.
[e] https://www.CONAI.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato-carta/.
[f] Ivi.

QUALE STRATEGIA INDUSTRIALE E REGOLATORIA SUL TESSILE?

Nonostante i fondi del PNRR manca ancora una strategia industriale sul tessile

Per i rifiuti tessili serve una strategia industriale e di *policy*

Non bastano gli impianti senza una strategia industriale e di *policy* meditate, in grado di porre le condizioni per un assorbimento dei flussi in logiche di efficienza, capaci persino di costruire e/o potenziare mercati di sbocco per i prodotti da riciclo. I ricorrenti fallimenti di mercato richiedono necessariamente un intervento pubblico che segua e sostanzi una precisa strategia, anche per il caso dei rifiuti tessili.

Soprattutto per la frazione tessile, inadatta al riuso e da destinare al recupero di materia, urgono filiere ben congegnate, attivate da procedure di selezione a monte della filiera, capaci di raccogliere la gran parte delle frazioni che ancora oggi finiscono a smaltimento. Frazioni che, invece, dovrebbero servire per produrre semilavorati e prodotti finiti, idonei a creare nuovi mercati. È una filiera tutta da costruire, anche nei suoi sbocchi finali. Non risulta che ciò sia accaduto solamente per mancanza di capacità tecnologica e d'impianti, ma piuttosto per l'assenza di una filiera attrezzata.

Solo *una programmazione di lungo respiro* e concertata con gli attori economici è in grado di posizionare gli impianti a servizio di scelte di politica industriale. La logica dietro ai finanziamenti europei, tradotta nei criteri premianti richiesti dai bandi per l'ammissione nelle graduatorie, è stata invece quella di investire soprattutto sul fronte tecnologico, dando a quest'ultimo un ruolo da protagonista.

Una scelta coerente con le carenze impiantistiche della filiera, ma che non si inquadra in una strategia più ampia che contempli il fatto che è soprattutto la fase della prima selezione a determinare il maggior margine di ricavo dalla raccolta degli indumenti usati, e che questa si può svolgere al meglio soprattutto grazie al lavoro manuale degli operatori e degli addetti, in un settore che è tradizionalmente *labour intensive*.

L'apporto tecnologico serve in una fase successiva

L'apporto tecnologico dovrebbe invece servire nelle fasi successive, ovvero nelle fasi di separazione e recupero delle fibre, che nel caso di quelle maggiormente pregiate (lana, seta e cachemire) può spingersi – come è per il caso del distretto di Prato e del distretto di Biella – fino ad arrivare alla rigenerazione del filo cardato destinato a produrre nuovi capi di alta gamma. Per le fibre meno nobili, invece, impianti dedicati possono produrre sia semilavorati che manufatti dalle svariate applicazioni, dall'edilizia all'***automotive***, all'arredo, al ***bricolage***, agli accessori e così via. Prodotti da riciclo che hanno già dei mercati, e se ne potrebbero creare di nuovi, ma che si muovono comunque su margini di ricavo abbastanza esigui, salvo i casi di prodotti brevettati e certificati destinati soprattutto alla bioedilizia (manufatti per efficientamento energetico e/o fonoassorbenti), rientranti quindi all'interno dei CAM, nell'ambito del GPP per gli appalti pubblici.

Come riferito da alcuni operatori ascoltati, i finanziamenti dovrebbero essere l'ingrediente di una strategia più ampia, che dovrebbe sostenere i prodotti da riciclo tramite i classici strumenti economici e fiscali, usando anche la leva del GPP e dei CAM come criteri premianti nell'assegnazione delle gare pubbliche. Un intervento teso a risolvere i fallimenti di mercato in un settore, quello tessile, in cui i materiali vergini (soprattutto fibre miste e sintetiche) godono ancora di prezzi particolarmente modici (principalmente da importazione), rappresentando una concorrenza micidiale per qualunque materia da riciclo fatta nel nostro Paese.

Costruzione di una *governance* capace di integrare riuso e riciclo

Insomma, la costruzione di una *governance* efficace nella gestione degli scarti tessili passa necessariamente dalla costruzione di una filiera in grado di mettere a sistema l'intero spettro dei flussi, evitando parcellizzazioni e inutili ridondanze nei passaggi logistici, da una parte, provando invece a costruire quegli spazi utili per consentire l'impiego di professionalità e intraprendenza economica, necessari per aprire nuovi mercati, dall'altra. In questo senso, il *know-how* finora raggiunto nel segmento del riuso, principalmente a opera di ditte conto terzi (prevalentemente nella selezione), spesso con il supporto di cooperative orientate soprattutto verso finalità sociali (prevalentemente nella raccolta), dovrebbe integrarsi nell'intera gestione del ciclo dei rifiuti, nell'ambito di una prospettiva finalmente matura, ovvero **puntando su forme di circolarità capaci di manifestarsi anche nel recupero di materia, ancora oggi il vero *anello mancante***. Dunque, la dimensione attinente alla costruzione di mercati efficienti e competitivi per le frazioni destinati al riciclo dovrebbe meritarsi uno spazio adeguato nella costruzione del nuovo Schema di EPR, **provando a integrare ciò che di buono c'è già – il riuso – con ciò che invece va costruito quasi da zero, il riciclo**.

Una strategia economica e regolatoria sul tessile

Dall'analisi del DM, non emerge con chiarezza come la filiera dovrà sostenersi e economicamente, ovvero come finiranno per integrarsi le risorse provenienti dal contributo ambientale (unica misura contemplata) con quelle della Tari, posto che quanto meno i flussi gravitanti nel perimetro della privativa dovranno essere coperti dal servizio pubblico di raccolta. In attesa di capire come in futuro i Comuni si attrezzeranno per la raccolta differenziata di tale frazione alla luce del nuovo schema di EPR (in sostanza scegliendo se bandire specifica gara – o più gare – oppure allargando il perimetro del gestore del servizio pubblico), se i flussi rientranti nei canali della riuso e della preparazione per il riuso potranno stare sul mercato e finanziarsi di conseguenza, per quelli rientranti nell'orbita dei Comuni/gestori si dovranno prevedere dei meccanismi di copertura dei costi, che dovranno evidentemente attingere anche alle entrate da contributo ambientale.

Se si può immaginare che i produttori tramite le loro reti di *retails* possono attivare canali di raccolta prevalentemente di abbigliamento/accessori per il mercato dell'usato (prodotti che non sono rientrati fino a quel punto nella categoria di rifiuti), a cui si aggiungono le cooperative e aziende *profit* operative anche loro nel *second hand*, ne deriva che la qualità delle frazioni raccolte all'interno del perimetro degli urbani possa risentirne significativamente, fino a ipotizzarsi, per queste frazioni, quale unica strada il riciclo.

Lo scenario potrebbe essere quello in cui per la parte di flusso non adatto al riutilizzo (dalla crema fino alla terza scelta), quindi con un valore economico basso (spesso anche di valore negativo) possa venire in soccorso il contributo ambientale incassato dai produttori/importatori, coprendo le marginalità negative che dovessero prefigurarsi. Essendo quest'ultimo segmento destinato al riciclo, quindi al recupero di materia, il più esposto ai fallimenti di mercato, è su questo che occorrerebbe incanalare almeno una parte delle risorse del contributo a copertura dei costi per l'accesso agli impianti.

Se l'idea dei centri del riuso comunali ipotizzata dal DM poggia su una logica di mero scambio tra privati e senza alcun fine di lucro, con un mercato di riferimento sostanzialmente limitato al singolo Comune o addirittura a misura di quartiere, le attività industriali legate alla preparazione per il riuso, svolte dai selezionatori di professione (con il ricorso a impianti e logistica dedicata), al contrario, sono già in grado di garantire la chiusura del ciclo con margini di efficienza (grazie ai grandi quantitativi trattati, all'industrializzazione delle fasi e all'ampiezza dei mercati).

Considerato che nessun pasto è gratis e che il mercato sia già in grado di reggersi con le proprie gambe su tutta la filiera del riuso, dunque, è soprattutto sulle frazioni destinate al riciclo, che - poste le condizioni del DM e delle dinamiche di mercato – finirebbero inevitabilmente per gravitare all'interno del servizio pubblico, che occorrerebbe intervenire con strumenti economici di supporto, che in questo caso dovrebbe essere il già citato contributo ambientale. A questo punto dovrebbe essere compito del nascente CORIT intervenire come organo di sussidiarietà al mercato, svolgendo quel ruolo di coordinamento e sintesi che il legislatore gli assegna già.

Ciò detto, l'attenzione posta dal MASE al finanziamento degli impianti di riciclo e di chiusura del ciclo dei tessili è coerente gli obiettivi del PNRR in materia di gestione dei rifiuti e sostegno all'economia circolare, e cioè con il desiderio di rispondere alle "*carenze degli impianti, per il trattamento e la valorizzazione della frazione organica dei rifiuti e di altri flussi rilevanti di rifiuti (fanghi di trattamento delle acque reflue, plastica, rifiuti apparecchiature elettriche ed elettroniche (WEEE), rifiuti di carta e cartone, rifiuti tessili)*".

Serve una disamina delle ragioni che determinano i fallimenti del mercato

La definizione di uno schema EPR per i tessili e i finanziamenti del PNRR sono solo due ingredienti di una strategia complessiva, che dovrebbe ambire non solo a chiudere i ritardi infrastrutturali della filiera, ma anche a porre le condizioni per la corretta gestione e valorizzazione dei rifiuti tessili. Un percorso che chiaramente chiama una disamina delle ragioni che determinano i fallimenti del mercato laddove presenti e un intervento di regolazione e incentivi economici laddove necessari.

È infatti chiaro che l'avvio delle raccolte differenziate in assenza di un'adeguata rete impiantistica di trattamento è suscettibile di acuire le già presenti rigidità strutturali del mercato, costringendo Comuni e gestori della raccolta ad avviare a recupero i rifiuti in impianti localizzati in altri territori, scaricando altrove e/o in altri Paesi gli impatti ambientali dello smaltimento degli scarti e rinunciando parimenti alla opportunità di costruire valore occupazione.

Questa circostanza chiama chiaramente una riflessione sul desiderio di costruire una filiera circolare, laddove in particolare per il caso dei distretti del tessile esiste accanto alla necessità di ridurre i costi di gestione di queste frazioni per l'industria anche la chiara opportunità di trasformare gli scarti in nuove materie prime seconde.

Se la bozza di decreto sull'EPR sembra porre l'accento in particolare sulla prevenzione, con un ruolo di primo piano assegnato al riutilizzo e alla preparazione per il riutilizzo, l'assegnazione dei finanziamenti del PNRR, che sembrano invece concentrarsi sul riciclo, dimostra che le carenze impiantistiche nel trattamento sono note e riconosciute dalle istituzioni. È evidente, infatti, che in mancanza di una filiera industriale del riciclo e di impianti per la gestione degli scarti del riciclo e la chiusura del ciclo non è possibile dare gambe all'obbligo di raccolta differenziata, mancando l'anello di congiunzione per trasformare i rifiuti intercettati in materie prime seconde e gli scarti di questi trattamenti in energia e/o in biocombustibili.

L'erogazione dei fondi del PNRR si è basata in particolare sull'idea dei ***Textile Hubs***, che non appare sorretta da una indicazione di cosa essi siano o vogliano diventare. Manca una codifica dei *Textile Hubs*: le singole esperienze distrettuali, come i nostri distretti di Carpi, Cuneo, Prato, dove la sinergia – ad eccezione di Prato – si è sino ad oggi fermata alla produzione di manufatti.

Esperienze di *Textile Hub* che si siano spinti fino a chiudere la filiera in un'ottica di riciclo e riuso non se ne conoscono, almeno attualmente.

Ciò che sembra mancare è dunque una analisi del mercato dei rifiuti tessili e un chiarimento sull'assetto regolatorio del trattamento, entro cui inquadrare la sostenibilità economico-finanziaria delle varie fasi del riciclo dei rifiuti tessili.

I tessili sono rifiuti strategici secondo il PNGR

I rifiuti tessili, al pari dei rifiuti organici e dei rifiuti urbani residui, sono stati collocati nel Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) tra i "**flussi di rifiuti strategici**"[29], sui quali l'intervento di pianificazione regionale è chiamato ad assicurare le condizioni perché vengano raggiunti gli obiettivi di piano. Il PNGR prevede infatti specifiche azioni che devono essere esperite a livello regionale per colmare il *gap* impiantistico nazionale di gestione dei flussi strategici, raccordate con gli obiettivi generali del Programma[30].

Quella delineata per il tessile è una situazione che ricorda da vicino quella del rifiuto organico[31], sebbene di portata più circoscritta: per il caso del trattamento del rifiuto organico ARERA ha intravisto la possibilità di un intervento di regolazione dei corrispettivi di accesso agli impianti in presenza di rigidità del mercato e di "pianificazione" dei flussi da parte delle regioni. Un intervento di regolazione dei corrispettivi e dei flussi che è il naturale complemento del sostegno offerto dal PNRR alla realizzazione degli impianti mancanti: un intervento per porre le condizioni affinché gli impianti una volta realizzati risultino anche destinatari dei flussi necessari ad alimentarli e ricevano tariffe coerenti con la copertura dei costi. Un percorso nel quale i finanziamenti del PNRR sono un ingrediente necessario ma non sufficiente all'avvio di una filiera circolare, e dove l'intervento di uno schema di responsabilità estesa e della pianificazione pubblica possono assicurare le condizioni per sostenere gli impianti necessari.

Un percorso che, come insegna la recente esperienza dell'organico, chiama appunto la scrittura di una strategia per codificare il ruolo della pianificazione statale e regionale, coadiuvato dalla regolazione ARERA, al fine di superare le rigidità di mercato presenti. Un intervento nel quale il principio della concorrenza fine sacrificato in via temporanea per assicurare la realizzazione degli impianti mancanti.

I tre criteri della regolazione tariffaria

Visto da questa prospettiva, il caso del rifiuto tessile ripropone seppur in scala ridotta alcune riflessioni già espresse per il caso dell'organico. A questo fine sembra utile ripercorrere le valutazioni espresse da ARERA nel corso della consultazione che condotto alla pubblicazione del MTR-2[32], laddove si motivava il mancato assoggettamento delle frazioni differenziate, ad eccezione dell'organico, nel perimetro della regolazione tariffaria sulla base di tre criteri:

1. l'assenza di vincoli alla libera circolazione dei rifiuti oggetto di raccolta differenziata destinati al recupero;
2. la previsione di obblighi di responsabilità estesa del produttore;
3. la rilevanza dei mercati di sbocco per i rifiuti oggetto di recupero.

[29] A questi si aggiungono: i rifiuti provenienti dal trattamento dei rifiuti urbani, gli scarti derivanti dai trattamenti delle frazioni secche da raccolta differenziata e del trattamento delle frazioni organiche, i RAEE, i rifiuti inerti da costruzione e demolizione, i rifiuti in plastica, i rifiuti contenenti amianto, i veicoli fuori uso, i rifiuti sanitari a rischio infettivo, i fanghi di depurazione delle acque reflue urbane.

[30] I. Contribuire alla sostenibilità nell'uso delle risorse e ridurre i potenziali impatti ambientali negativi del ciclo dei rifiuti; II. Progressivo riequilibrio dei divari socio-economici, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti; III. Rafforzare la consapevolezza e i comportamenti virtuosi degli attori economici e dei cittadini per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti; IV. Promuovere una gestione del ciclo dei rifiuti che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica.

[31] Per un approfondimento, si rimanda al ***Position Paper*** n. 238: Rifiuto organico: tra mercato, concorrenza e regole, Laboratorio REF Ricerche, maggio 2023.

[32] Documento per la Consultazione 196/2021/R/Rif, ARERA, 11 maggio 2021.

Per quanto riguarda i punti 1. e 3. per il caso del rifiuto tessile la creazione dei *Textile Hubs* risponde al desiderio di assicurare lo sviluppo di filiere circolari nei territori che già sono depositari di una vocazione industriale, dunque in prossimità, evitando che il recupero e/o lo smaltimento degli scarti avvenga in Paesi extra europei dove il *dumping* ambientale rappresenta la risposta più economica e probabile. L'introduzione di obblighi di responsabilità del produttore è certamente un ingrediente che può giovare a questo percorso, anche se non è risolutivo, sia perché la strada dell'avvio a recupero e/o smaltimento rimane comunque più economica e in grado di scoraggiare le iniziative industriali, sia perché in assenza di interventi di pianificazione e regolazione dei corrispettivi difficilmente si potranno le realizzare le condizioni per la viabilità di impianti tecnologicamente complessi e di scala adeguata, sebbene sostenuti dal PNRR.

Come detto, il riciclo dei tessili è ancora tutto da costruire: nella prospettiva di impianti complessi e costosi, come quelli finanziati dal PNRR, sembra naturale che **l'equilibrio economico-finanziario non possa prescindere dalla garanzia sui flussi e dalla regolazione della tariffa di trattamento**. In assenza di un mercato delle materie prime seconde in grado di coprire i costi dei trattamenti, **il rifiuto tessile rimane dunque una frazione "a costo", al pari dell'organico**.

IL MERCATO DELLE FRAZIONI DIFFERENZIATE A CONFRONTO

	Organico	Tessili	Frazioni da imballaggio*
Obbligo di raccolta differenziata	SI	SI	SI
Libera circolazione dei rifiuti oggetto di raccolta differenziata destinati al recupero	SI	SI	SI
Obblighi di responsabilità estesa del produttore	NO	In via di definizione	SI
Ricavi da vendita dei rifiuti differenziati	NO	SI, ma non sufficienti a coprire i costi di trattamento	SI
Mercati di sbocco sviluppati per i rifiuti oggetto di recupero	NO	Parzialmente	SI

* Carta, plastica, vetro, metalli, ecc.

Fonte: Laboratorio REF Ricerche

Lo studio del mercato del trattamento dei rifiuti tessili e delle materie prime seconde rappresenta uno snodo imprescindibile per orientare le pianificazioni statale e regionale verso gli obiettivi fissati dal PNGR. **In presenza di fallimenti del mercato andrebbe valutata la prospettiva di riconoscere un avvio a recupero a tariffe regolate, assicurando al contempo una continuità del trattamento attraverso una garanzia dei flussi**.

La recente consultazione ARERA in merito agli orientamenti per la regolazione della qualità degli impianti di trattamento potrà offrire gli elementi utili a inquadrare il riciclo delle frazioni differenziate all'interno della regolazione dei rifiuti urbani[33].

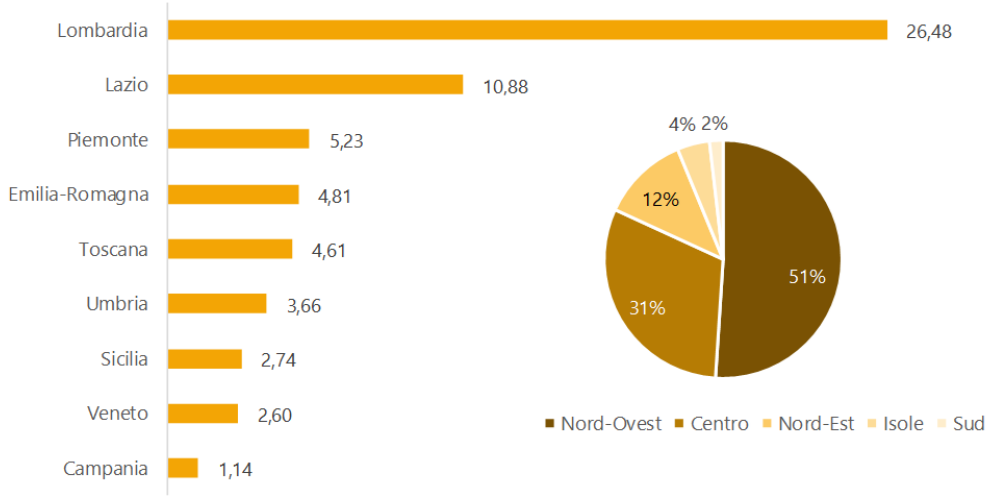
Il PNRR per il settore tessile

Una delle misure previste dal PNRR ha riguardato i cosiddetti *Progetti faro* di economia circolare[a], destinati a sostenere interventi impiantistici per alcune filiere specifiche, come i RAEE (comprese pale di turbine eoliche e pannelli fotovoltaici), il riciclo di carta e cartone, dei rifiuti plastici e **tessili**. In quest'ultimo caso, una di queste linee di finanziamento per un ammontare complessivo pari a 150 milioni di euro riguarda il settore tessile, Linea di intervento D "*Infrastrutturazione della raccolta delle frazioni di tessili pre-consumo e post-consumo, ammodernamento dell'impiantistica e realizzazione di nuovi impianti di riciclo delle frazioni tessili in ottica sistemica c.d.* ***Textile Hub***".

Attualmente risultano finanziati 23 progetti in questa filiera, per un contributo totale di circa 62,2 milioni di euro a copertura mediamente del 26% dei costi di progetto. Relativamente all'allocazione dei fondi, l'82% è destinato a imprese situate nel Nord-Ovest e nel Centro Italia, dove risiedono i distretti del tessile lombardo e toscano. Proprio le imprese lombarde, a cui sono stati finanziati 26,5 milioni di euro, sono le maggiori beneficiarie dei fondi; seguono il Lazio e il Piemonte. Il Nord-Est, dove risiedono alcuni importanti distretti del tessile (Veneto ed Emilia-Romagna), ha ricevuto dei finanziamenti di minore entità, pari al 12% del totale dei fondi allocati.

LO STANZIAMENTO DEI FONDI PNRR DEL TESSILE PER REGIONE E MACROAREA

Milioni di euro e % sul totale dei fondi



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati MASE

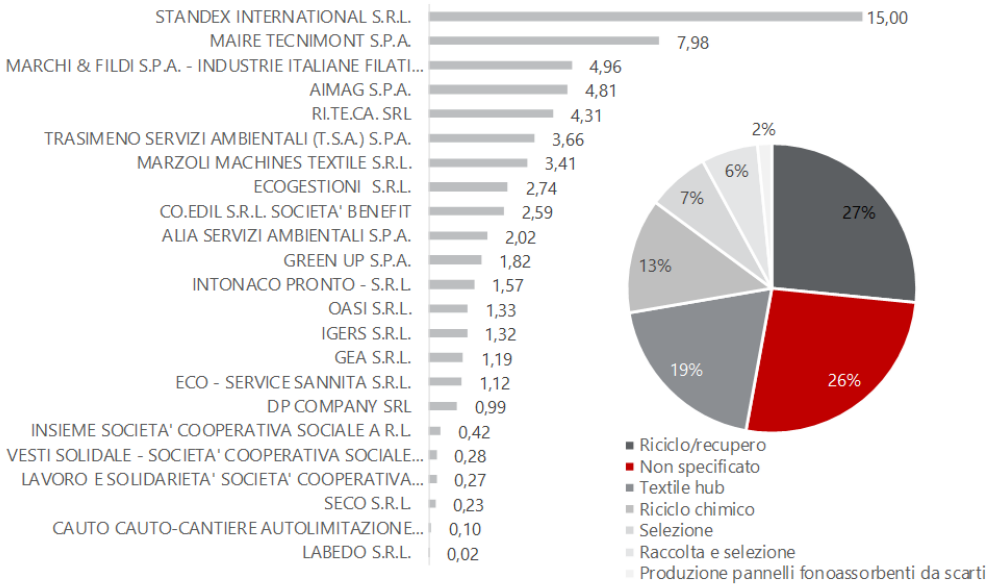
[33] Documento per la Consultazione 214/2023/R/Rif, ARERA, 16 maggio 2023.

Per quanto riguarda la tipologia di progetti finanziati, è possibile evincere qualche prima informazione sulla natura delle opere dalla banca dati *OpenCUP*, dove si riporta una breve descrizione del progetto.

Stando alle informazioni finora disponibili, la prevalenza dei fondi sarebbe destinata a finanziare progetti di riciclo e recupero dei tessili (27%), a cui seguono i "*Textile Hub*" (19%), un impianto di riciclo chimico di poliestere, polycotton e altri accoppiati da rifiuti tessili (19%) e impianti di selezione (13%).

LO STANZIAMENTO DEI FONDI PNRR DEL TESSILE PER REGIONE E MACROAREA

Milioni di euro e % sul totale dei fondi



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati MASE

Dalle prime informazioni disponibili, seppure parziali, emerge come **i fondi del PNRR siano stati destinati principalmente alle attività di riciclo dei rifiuti tessili, oltre che ai "*Textile Hub*"**, che dovrebbero a loro volta prevedere delle attività di riciclo configurandosi come dei distretti circolari nelle quali ricomprendere tutte le fasi della filiera: dalla selezione fino alla produzione di materiali tessili riciclati. Il finanziamento destinato all'impianto di riciclo chimico mostra poi un'attenzione nei confronti delle tecnologie innovative per la gestione dei rifiuti in materiale misto (poliestere-cottone), laddove il riciclo meccanico potrebbe risultare non efficace causando un deterioramento delle fibre sintetiche[b].

In conclusione, l'aver destinato i fondi principalmente ai progetti di riciclo dei tessili evidenzia come sia nota la carenza impiantistica in questo segmento della filiera, che nei fatti nel nostro Paese è ancora da costruire.

[a] M2C1 – Investimento 1.2 – Linee di intervento A,B,C,D - per "interventi per l'ammodernamento degli impianti esistenti e la realizzazione di ulteriori nuovi per il miglioramento della raccolta, della logistica e del riciclo dei rifiuti di apparecchiature elettriche, elettroniche, carta e cartone; la realizzazione di nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti plastici, inclusi i cosiddetti rifiuti marini; infine l'infrastrutturazione della raccolta delle frazioni di tessili pre e post consumo, la realizzazione di nuovi impianti di riciclo tessile e l'ammodernamento di quelli esistenti".

[b] Per un approfondimento, si rimanda al ***Position Paper*** n. 220: "Riciclo chimico: stato dell'arte e prospettive", Laboratorio REF Ricerche, settembre 2022.

CONCLUSIONI

Mai come nel caso dei **rifiuti tessili** il *mondo dei rifiuti* si intreccia con il *mondo dei prodotti*, potendo contare su una quota significativa di **frazioni da destinare al riutilizzo (previa preparazione per il riuso) che non ha eguali negli altri settori**.

Allo stesso tempo, mai come nel caso dei rifiuti tessili il mondo del ***no profit*** (riuso previa preparazione per il riuso) **finisce per mescolarsi** con il ***profit*** (selezionatori, venditori, intermediari), alla ricerca della sempre difficile quadratura del cerchio. Anche se è soprattutto il settore *profit* specializzato nella selezione a trattare i volumi più significativi.

Peraltro, nel caso dei tessili **non si tratta di una tipologia omogenea** di rifiuti, piuttosto di una molteplicità di tessuti e maglie, che ne esasperano i problemi logistici e di gestione. In nessun'altra filiera, dunque, si intrecciano profili sociali e ambientali, tanto da farne un caso più unico che raro.

In questo contesto, l'imminente introduzione di uno Schema di EPR che prevede delle inedite responsabilità in capo ai produttori (soggetti privati), calate nell'ambito della gestione pubblica tipica dei rifiuti urbani, che comprende anche la frazione tessile, rischia di accendere tensioni. Come fanno notare molti *stakeholder*, non è al momento chiaro di chi sia la proprietà dei rifiuti tessili, così come non chiari appaiono i compiti e le responsabilità dei diversi attori coinvolti.

Nella scrittura di una nuova forma di regolazione si sarebbe potuto partire da ciò che funziona e crea valore già oggi (sociale e ambientale) – aspetto affatto scontato – per rafforzarlo e costruire nuovi segmenti di valore, a partire dal recupero di materia. Quest'ultimo, infatti, dovrebbe essere il principale obiettivo del nuovo Schema di EPR.

Il decreto contiene molte dichiarazioni di principio, tutte condivisibili in linea teorica, ma di non chiara efficacia. Emergono perplessità, a partire **dalla mancanza di un quadro propedeutico**, in grado di mappare le esigenze e le caratteristiche del settore, necessario per una sfida di regolazione così innovativa. Una mancanza che ha evidentemente spinto verso un **modello ibrido**, mutuato in parte dal sistema dei RAEE e in parte da quello degli imballaggi, orientato fedelmente al rispetto della gerarchia dei rifiuti ma che paga un conto in termini di applicabilità.

Peraltro, considerato che la Commissione UE è in procinto di fornire a breve una definizione ufficiale di rifiuto tessile, sarebbe preferibile attendere l'esito di questa riflessione per finalizzare il decreto.

Ciò detto, l'aspetto fondamentale della filiera dei rifiuti tessili, che non traspare dalla lettura in controluce del decreto, è che per essere sostenibile, anche dal punto di vista economico, la filiera non

deve essere ulteriormente segmentata. Anzi, tale filiera dovrebbe essere irrobustita e posta a servizio di una *governance* che sappia coniugare le ragioni dell'ambiente con l'efficienza economica, in ogni suo aspetto, quindi non solo nella parte destinata al riuso.

La sua razionalizzazione passa necessariamente da una gestione capace di intercettare tutte le frazioni, nessuna esclusa, al fine di incanalarle nel mercato destinato al riuso (previa attività di preparazione), avendo cura di non cannibalizzare le frazioni di maggior valore - la cosiddetta *crema* –, e attivando successivamente la filiera del riciclo, quella che ancora oggi manca completamente nel panorama dell'economia circolare.

Insomma, al momento sembra mancare una visione chiara sulla costruzione del valore legato alla gestione di tutte le frazioni tessili raccolte. Partendo dalla consapevolezza che il valore si genera partendo dalla *selezione*, ovvero la fase a più alta intensità di lavoro.

In tal senso, servirebbe costruire forme di integrazione *orizzontale* fra i vari attori della raccolta (gestori, produttori/distributori, cooperative) e *verticali* tra coloro che si occupano delle selezioni e coloro che devono provvedere a collocare gli *output* ricavati nei rispettivi mercati di riferimento. Mercati al plurale, nel senso che occorre guardare non solo ai mercati del riuso e *second hand* –a cui si guarda quasi per inerzia – ma anche alle varie forme di recupero, innanzitutto di materia e, residualmente, di energia.

Gli operatori della selezione e del riuso, fino a oggi cruciali nella valorizzazione delle frazioni destinate al riuso, dovrebbero, dunque, **trovare forme di istituzionalizzazione nella catena del valore grazie ad accordi intrapresi con i gestori della raccolta dei rifiuti urbani**. Le cooperative, infatti, si sono specializzate nel tempo soprattutto nella raccolta – anche se non mancano quelle che hanno fatto il salto di qualità specializzandosi anche nella selezione – e dovrebbe essere compito delle stazioni appaltanti, tramite gli strumenti previsti dal Codice degli appalti[34], valorizzare il loro ruolo, sempre tramite gare pubbliche. Solitamente, infatti, il lavoro della selezione è un lavoro su scala industriale praticato da normali aziende *profit* e dovrebbe comunque rimanere legato a una logica di mercato. Non a caso, sono sempre di più le doppie gare indette dai Comuni, come nel caso di Roma Capitale, una per la raccolta dei rifiuti tessili, l'altra per la selezione.

L'aver puntato quasi tutto sulla prevenzione, sebbene sia condivisibile in teoria, nella pratica rischia di cambiare poco o nulla, essendo l'EPR prima di tutto un modello operativo di gestione dei rifiuti, la cui efficacia può essere misurata solo dalla capacità di gestirli in modo efficiente.

Anche l'aver puntato sulla moltiplicazione dei centri del riuso destinati allo scambio tra privati, se risponde alle esigenze meritevoli di allungare la vita dei prodotti (anche se rimane il dubbio di quanto si allunga realmente la vita degli indumenti) non risolve il problema di come garantire che anche il mercato del riuso possa consolidare il proprio spazio, possibilmente conquistando nuove quote di mercato, così ripagando adeguatamente gli operatori che professionalmente investono, creando occupazione, reddito e inclusione sociale.

Infine, lo studio del mercato del trattamento dei rifiuti tessili e delle materie prime seconde rappresenta uno snodo imprescindibile per orientare le pianificazioni statale e regionale verso gli obiettivi fissati dal PNGR. In presenza di fallimenti del mercato andrebbe valutata la prospettiva di riconoscere un avvio a recupero a tariffe regolate, assicurando al contempo una continuità del trattamento attraverso una garanzia dei flussi.

[34] D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.