

Position paper

Proposta di

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

Premessa

Già attraverso la pubblicazione della Direttiva 2018/851 relativa ai rifiuti, l'Unione Europea ha fornito un quadro normativo aggiornato rispetto a quello delineato dalla precedente Direttiva 2008/98, con l'intento di implementare misure più incisive per il conseguimento degli obiettivi di economia circolare.

La legislazione ambientale, ed in particolare quella in materia di rifiuti, pur avendo da tempo delineato obiettivi coerenti con la logica della circolarità (basti pensare al principio di gerarchia nella gestione dei rifiuti), solo parzialmente è riuscita a tramutare questi obiettivi in politiche concrete. Queste difficoltà sono spesso dovute a barriere e rigidità normative che rendono complessa l'attuazione di percorsi virtuosi di valorizzazione delle risorse lungo la filiera.

Si rileva che l'intervento avvenuto con la suddetta Direttiva ha solo parzialmente (se non debolmente) consentito di avere una funzione risolutoria di tali problematiche; pertanto, **questo nuovo intervento legislativo rappresenta un'occasione importante per accelerare la transizione circolare in due filiere, quella tessile e quella alimentare, dove la presenza di piccole imprese è particolarmente significativa e strategica.**

Nell'ottica di perseguire efficacemente gli obiettivi posti dal Green Deal Europeo, con le considerazioni che seguono si intende fornire un contributo propositivo affinché il nuovo sistema di regole e di target proposti, possa **garantire un quadro coerente con le caratteristiche del sistema produttivo dei settori coinvolti in questa transizione, senza gravare le PMI di nuovi oneri e prevedendo livelli massimi di semplificazione.**

Considerazioni generali sugli obiettivi della proposta

Confartigianato Imprese accoglie positivamente la volontà della Commissione Europea di **accelerare la transizione verde dei settori tessile e alimentare**, in quanto settori dall'importante impatto ambientale e strategici per il nostro sistema produttivo. A tal proposito, si rileva che gli obiettivi di questa proposta di revisione della Direttiva quadro rifiuti sono principalmente quelli di promuovere modelli di produzione circolari, nonché di migliorare la gestione dei rifiuti tessili e alimentari ed il loro successivo trattamento. In quest'ottica, si valutano positivamente le misure che rendono **la raccolta degli scarti tessili e alimentari più efficiente, semplice e accessibile**, al fine di rafforzarne il sistema di recupero, rigenerazione e successivo riutilizzo.

In linea generale, si sottolinea che è necessario prevedere **norme armonizzate che istituiscano obblighi proporzionati ed egualmente distribuiti lungo tutta la filiera di produzione**, sia nell'introduzione di un sistema di responsabilità estesa per il settore tessile, che nella definizione di nuovi target per la riduzione dei rifiuti nel settore alimentare.

Proposte per il settore tessile

La **moda italiana**, che con più di 470 mila addetti e quasi 58 mila aziende rappresenta da sempre un'eccellenza del Made in Italy, è **fortemente caratterizzata dalla presenza di imprese di dimensione micro e piccola**.

Dai dati Istat, emerge infatti che le imprese con meno di 50 addetti che operano in questo settore, nel 2017, erano 56.852 e occupavano 308.901 persone. Per il 98,1%, quindi, la base produttiva della moda è composta da MPI che occupano il 65,4% degli addetti e generano il 42,5% del fatturato.

Si tratta di **imprese particolarmente orientate alla sostenibilità** e che colgono con interesse la spinta che arriva dall'Europa. Esistono infatti già molte esperienze pregevoli di raccolta, selezione, avvio al riuso e riciclo di materiali tessili post consumo, soprattutto in quei territori dove storicamente sono insediati distretti tessili di eccellenza. Ciò nonostante, sono **ancora molte le barriere che frenano il percorso di transizione per un ecosistema di tessile resiliente, innovativo e sostenibile**, dai noti nodi della burocrazia, all'assenza di politiche e strumenti mirati, dalle complessità normative per la valorizzazione dei rifiuti e alla necessità di favorire maggiormente lo sviluppo tecnologico in favore del riciclo e del recupero.

La proposta di Direttiva, per questo settore, è **sostanzialmente incentrata sull'ipotesi di istituire un sistema di responsabilità estesa del produttore nel settore**; tale ipotesi, condivisibile in termini generali, merita innanzitutto alcune valutazioni di carattere generale circa l'utilità che un tale sistema possa apportare al settore nel raggiungimento degli obiettivi ambientali.

L'esperienza italiana evidenzia come l'adozione del principio di responsabilità del produttore abbia effettivamente consentito, negli anni, di conseguire importanti obiettivi di tutela ambientale nei settori in cui ciò è avvenuto. I sistemi EPR (tipicamente Consorzi) non hanno solo rappresentato uno strumento organizzativo per assolvere i produttori del bene dagli obiettivi posti dalla normativa ambientale, ma hanno avuto un ruolo di supporto per le filiere coinvolte. Va sottolineato, infatti, l'importante ruolo occupato dai **Consorzi ambientali**, in quanto strumenti per **garantire trasparenza ed efficienza nella gestione dei rifiuti e offrire supporto a tutti gli attori della filiera, in particolare alle micro, piccole e medie imprese**;

È indubbio, però, che tale logica di filiera si sia in parte persa nei **sistemi EPR di più recente adozione** e ciò ha, a nostro avviso, indebolito la capacità di tali sistemi di raggiungere gli obiettivi rispondendo alle esigenze complessive della filiera stessa.

Alla luce di ciò, **l'introduzione di un sistema EPR per il settore tessile dovrebbe rappresentare l'occasione per orientare e supportare il settore nel perseguimento degli obiettivi ambientali in un'ottica di economia circolare**.

Da questo punto di vista, **si ritiene che la Direttiva debba chiaramente inquadrare alcuni elementi fondamentali per il successo dell'avvio di un tale modello**, in modo da fornire indicazioni agli Stati Membri su alcuni principi e caratteristiche generali che dovrebbero caratterizzare l'avvio dei sistemi EPR.

In particolare, al fine di conseguire gli obiettivi di transizione sostenibile del settore, è necessario **inquadrare in modo puntuale il funzionamento dei sistemi di responsabilità estesa del produttore**, riconoscendo il ruolo di tutti i soggetti che operano lungo l'intera la filiera e definendo di conseguenza gli oneri complessivi derivanti dalle specifiche responsabilità.

Inoltre, al fine di valorizzare la funzione proattiva dei sistemi di responsabilità estesa del produttore, si ritiene fondamentale garantire che **l'introduzione di tale principio porti benefici anche nella gestione e valorizzazione degli scarti pre-consumo** (e non solo di quelli post-consumo), siano essi sottoprodotti o rifiuti valorizzabili.

Tra i temi di maggior rilievo evidenziamo:

- la necessità di **inquadrare chiaramente il perimetro del sistema EPR**, in modo da garantire, ciascuno per la propria parte, un ruolo a tutti i soggetti che operano lungo tutta la filiera;
- **con riferimento all'impatto di un nuovo sistema EPR sulle micro e piccole imprese**, che rappresentano una fetta significativa del settore tessile, va evidenziato che un totale esonero di questi soggetti dai nuovi obblighi comporterebbe la loro esclusione da informazioni essenziali e dal poter svolgere un ruolo proattivo sulla filiera, indebolendo la loro posizione nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali. **Va però certamente evitato che l'avvio di un nuovo sistema EPR si trasformi per le imprese più piccole in nuovi oneri burocratici ed economici**. Pertanto, al fine di garantire una partecipazione equa ed efficace di queste tipologie di imprese al sistema, **risulta necessario garantire forme procedurali semplificate ed agevolazioni per le microimprese**, valorizzando in particolare **il ruolo delle Associazioni di Categoria che possono svolgere un ruolo imprescindibile di collegamento soprattutto con riferimento alle imprese artigiane, micro e piccole**. Tale ruolo risulta particolarmente strategico sia nel garantire la partecipazione di tali imprese ai Sistemi EPR, sia nell'attivazione di una rete di supporto per la transizione delle piccole imprese del settore in grado di accrescere le competenze interne ed esterne, e, in generale, nell'adeguarsi a tutti gli adempimenti che ne scaturiranno;
- prevedere una **definizione di prodotto e di produttore**, che comprenda soggetti quali i produttori di fibre tessili, i produttori dei filati, i produttori dei tessuti, oltre ovviamente al prodotto finito;
- va minimizzato l'impatto economico derivante dall'**applicazione del contributo ambientale** conseguente all'introduzione di un sistema EPR e a quanto previsto al comma 4 dell'Art. 22a e al comma 3 dell'Art. 22c. Con riferimento a quanto previsto all'articolo 22c comma 4, pur condividendo l'intento di uniformità di tale previsione, occorre però **evitare il rischio che i criteri fissati a monte si trasformino in vincoli stringenti non in grado di rispondere alle differenti dinamiche** e si trasformino, di conseguenza, in fattori di inefficienza nella determinazione dei contributi;
- analogamente, occorre ridurre al massimo le complessità procedurali del **Registro dei produttori** previsto all'articolo 22b;
- va valorizzato il **ruolo delle Associazioni** di Categoria che possono svolgere un ruolo imprescindibile di collegamento soprattutto con riferimento alle imprese artigiane, e micro e piccole. Tale ruolo risulta particolarmente **strategico nel supportare le PMI nel raggiungimento degli obiettivi ed azioni di eco-progettazione, e nel coinvolgerle nelle misure per il riutilizzo e per la riparazione dei prodotti tessili usati** e, in generale, nell'adeguarsi a tutti gli adempimenti che scaturiranno dal futuro sistema EPR;
- lo sviluppo dell'**eco-progettazione** rappresenta un obiettivo fondamentale collegato all'introduzione di un sistema EPR, anche alla luce dell'evoluzione del quadro europeo in materia. In proposito è però necessario prevedere strumenti e incentivi necessari a sostenere gli investimenti che la filiera dovrà sostenere per riorientare i processi produttivi in una logica

di sostenibilità ed economia circolare. Tali linee di intervento potranno essere sfruttate solo se la filiera a monte sarà riconosciuta come strumento di valore aggiunto nella progettazione del tessuto/filato;

- fermo restando che il Sistema EPR è riferito ai rifiuti tessili post-consumo, va comunque valorizzata la funzione proattiva che i sistemi di gestione EPR potranno svolgere anche a supporto della gestione e valorizzazione degli **scarti pre-consumo**, siano essi sottoprodotti o rifiuti valorizzabili;
- si rileva che nel testo della proposta di Direttiva ci si riferisce sempre a **prodotti tessili immessi sul mercato per la prima volta**; per questo motivo, se le nuove disposizioni non si applicassero a tutti i prodotti tessili e calzaturieri già presenti sui mercati nazionali, ma solo a quelli introdotti in quei mercati a partire dal 1° gennaio 2025, la maggior parte dei prodotti tessili e calzaturieri non verrebbe minimamente impattata dalle nuove norme. Conseguentemente, si ritiene fondamentale che anche i prodotti già immessi sul mercato vengano destinati al riciclo e al successivo riutilizzo, in quanto ritenuta una delle soluzioni più efficaci per la gestione e la riqualificazione dei rifiuti;
- il settore tessile è al momento oggetto di una **moltitudine di provvedimenti**: Ecodesign, DPP, Etichettatura. Sarà fondamentale dunque assicurare che tutte queste normative siano armonizzate, evitando che gli operatori si trovino a dover recepire una molteplicità di adempimenti non ben coordinati, con possibili duplicazioni e aumenti di costo certi.

Proposte per il settore alimentare

In Italia, **le aziende agricole attive sono 1.133.023 e per il 93,5% sono imprese individuali o familiari mentre sono quasi 2,8 milioni le persone impegnate nelle attività agricole** - dati ISTAT, 7° Censimento generale dell'agricoltura. La filiera agroalimentare, emblema del *Made in Italy*, vanta numeri altrettanto importanti: **60.444 le industrie alimentari e delle bevande, 335.817 le attività dei servizi di ristorazione e altrettanti circa gli intermediari del commercio di prodotti alimentari e bevande** (ripartiti tra dettaglio, ingrosso e esercizi specializzati) – dati Movimprese, 2022. Le esportazioni di prodotti agroalimentari italiani sono state pari a 52,9 miliardi di euro nel 2021 arrivando a rappresentare il 10% delle esportazioni totali del nostro paese.

Nell'apprezzare le molteplici misure di solidarietà alimentare, attivate tra il 2020 e il 2021, dobbiamo purtroppo constatare che **la loro efficacia è stata però limitata dall'eccessiva frammentazione delle iniziative e del sistema assistenziale, dalla complessità delle procedure, oltre che dalla persistenza di disuguaglianze nelle possibilità di accesso ai sistemi di aiuti.**

Riteniamo quindi che il sistema possa affrontare l'avvio di target posti a contrasto dello spreco alimentare, ma **occorre che questi target siano definiti in funzione delle effettive potenzialità del settore**, distribuendo in maniera equa le responsabilità tra i vari soggetti coinvolti (dalla produzione primaria al consumatore), evitando di scaricarne gli oneri (economici e non) sui soggetti che operano solo nelle fasi intermedie (trasformazione, HORECA etc.). **A tal proposito, si sottolinea che un'equa attribuzione di responsabilità su tutti gli attori coinvolti nella filiera, garantirebbe una maggiore tutela delle micro e PMI del settore**, su cui spesso ricadono oneri burocratici ed economici difficilmente gestibili e che soffrono un rapporto di forza rispetto agli attori della grande distribuzione.

Da questo punto di vista, rispetto all'opzione proposta dalla Commissione Europea (Opzione 2), va precisato che tale opzione issa un unico obiettivo di riduzione del 30% degli sprechi alimentari entro il 2030 in capo al settore retail e al consumo, senza prevedere una distinzione tra i due. **Tenendo presente che lo spreco alimentare della vendita al dettaglio in Italia rappresenta solo l'8,3% dello spreco alimentare del totale prodotto da questo segmento in Europa, occorre evitare che in concreto tale obiettivo ricada poi totalmente nel settore retail.**

In questo senso, risulta positivo il richiamo, contenuto nel **Considerando 12 della proposta di Direttiva, agli Stati membri di considerare il principio di proporzionalità nella definizione delle misure per raggiungere l'obiettivo comune** al fine di evitare l'insorgere di oneri eccessivi per alcuni operatori. Tale richiamo risulta tuttavia poco incisivo e **dovrebbe essere rafforzato, prevedendo esplicitamente il rispetto di tale principio anche nelle disposizioni di cui l'Articolo 9a comma 4 lettera b.**

Con riferimento alla promozione della prevenzione nella generazione di rifiuti alimentari, è **positivo l'esplicito richiamo alla necessità di un coinvolgimento attivo degli operatori, che gli Stati Membri devono garantire**, coinvolgimento che andrà favorito anche attraverso un costante confronto con le Associazioni di Categoria.

Si condivide, infine, l'avvio di un sistema di comunicazione annuale sulle misurazioni dei livelli di spreco alimentare, attraverso una metodologia comune, poiché tale azione consentirà di monitorare con dati completi e uniformi i percorsi di raggiungimento dei target. Tuttavia, come considerazione finale, si sottolinea che l'introduzione di una metodologia comune di misurazione dei livelli di sprechi alimentari debba tenere conto fattibilità tecniche ed economiche per micro e PMI di impiegare le metodologie scelte

28 settembre 2023