



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

La nuova Direttiva Rifiuti: il rifiuto organico e la necessità di schemi incentivanti

A cura di Massimo Centemero, Alberto Confalonieri e Michele Giavini

Premessa

La frazione organica dei rifiuti organici, pur rappresentando l'elemento cardine per il raggiungimento degli elevati obiettivi di riciclaggio previsti dalla Direttiva Europea e dalle norme nazionali, ad oggi non gode delle forme incentivanti che hanno altri materiali riciclabili (sistema EPR - responsabilità estesa del produttore) quali, ad esempio, le filiere dei mono-materiali secchi (carta, vetro, plastica, ecc.). Si ricorda che il principio dell'EPR è stato introdotto nell'Unione Europea proprio per raggiungere obiettivi di salvaguardia dell'ambiente che da solo il "mercato libero", dominato dalla pura legge di domanda e offerta, non potrebbe permettere.

L'imminente approvazione della revisione della Direttiva Rifiuti, che modifica la WFD 98/2008 CE, fornisce numerosi nuovi spunti finalizzati alla possibile implementazione di un nuovo schema incentivante mirato al miglioramento della qualità della raccolta dell'organico e al suo trattamento con produzione di compost di qualità e digestato, mediante una filiera tracciata e certificata. Nei paragrafi seguenti analizziamo gli spunti principali che derivano dalla Direttiva proponendo alcune chiavi di lettura che potrebbero consentire la definizione di un EPR anche per il "riciclo organico".

Il documento, che costituisce una prima bozza sulla quale poter costruire un sistema incentivante anche per la filiera del riciclo organico, propone anche una serie di spunti ed osservazioni mediante una lettura ragionata della revisione della Direttiva Quadro sui rifiuti di imminente pubblicazione.

Il documento potrà quindi servire sia come base per creare un nuovo sistema ma anche per implementare alcune azioni ed attività già presenti in Italia in un settore, quello del riciclo organico, che ha portato il nostro paese a primeggiare per intercettazione, qualità delle raccolte, efficacia ed efficienza dei sistemi e per la qualità dei prodotti ottenuti.

Roma, 4 aprile 2018



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

Implementazione della raccolta dell'umido e tempistica

Di seguito si elencano le quattro scadenze chiave per l'implementazione della raccolta dell'organico, che presuppongono una implementazione abbastanza rapida (obbligo della raccolta separata del biowaste dal 2024):

Art.22 .3 – Nuovo:

By 31 December 2018, the Commission shall request the European standardisation organisations to develop **European standards** for bio-waste entering organic recycling processes, for compost and for digestate, based on best available practices.';

Art.10.6

By 31 December 2021, Member States shall **submit a report** to the Commission on the **implementation** of this Article as regards municipal waste and **bio-waste**, including on the material and territorial coverage of separate collection and any derogations under paragraph 3.';

La scadenza del 31/12/2021, come scadenza del primo reporting period, fornisce lo spunto per suggerire di mettere in atto sistemi di promozione e diffusione delle operazioni di recupero prima di tale data.

Art.22 - nuovo

1. Member States shall ensure that by 31 December 2023 and subject to Article 10(2) and (3), bio-waste is either separated and recycled at source, or is **collected separately** and is not mixed with other types of waste.

Art. 11a. 4a - nuovo

As of 1 January 2027, municipal bio-waste entering aerobic or anaerobic treatment may only be counted as recycled if, in accordance with Article 22, it has been **separately collected** or separated at source.

Le basi per gli schemi incentivanti

L'art. 4 regola l'uso degli strumenti incentivanti per il raggiungimento degli obiettivi della Direttiva:

Art. 4 – Nuovo

Member States **shall make use of economic instruments** and other measures to provide incentives for the application of the waste hierarchy such as those indicated in Annex IVa or other appropriate instruments and measures.

Nella lista di strumenti, che è comunque solo indicativa, si evidenziano quelli basati sull'ecotassa.

Sede Legale: P.zza San Bernardo, 109 - 00187 ROMA Tel. 06 474 05 89 - PI 01813631205 - CF 01403130287 REA N. 104022

Sede Operativa: Via Dalmazia, 2 – 24047 Treviglio (BG) Tel. 0363 301503 - 02 950 19471 - Fax 0363 1801012

E-mail: cic@compost.it

URL: <http://www.compost.it/> e <http://www.compostabile.com>



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

Annex IVa – Nuovo

Examples of economic instruments and other measures to provide incentives for the application of the waste hierarchy referred to in article 4:

(...)

1. Charges and restrictions for the landfilling and incineration of waste which incentivize waste prevention and recycling, while keeping landfilling the least preferred waste management option;

12. Economic incentives for regional and local authorities, in particular to promote waste prevention and intensify separate collection schemes, while avoiding support to landfilling and incineration;

L'ecotassa in Italia è stata introdotta da una norma che all'interno della legge 549/95 istituì il tributo speciale per lo smaltimento in discarica. È uno strumento che, seppur applicato da quasi tutte le Regioni, (fonte rapporto Legambiente¹), nella maggioranza dei casi non ha prodotto l'effetto incentivante per il quale era stato pensato questo tributo, ossia un sistema che utilizzasse il gettito come premialità per l'applicazione di schemi di raccolta differenziata (vedasi ad esempio la best practice della Catalogna, dove l'ecotassa sulla discarica e l'incenerimento finanzia la raccolta dell'umido, le analisi merceologiche e il miglioramento degli impianti di compostaggio)². Il punto chiave quindi è quello di modulare l'ecotassa in modo che non sia un tributo generico nelle entrate tributarie delle Regioni, ma soprattutto che il suo gettito (o quello di un nuovo schema incentivante specifico) vada a finanziare il miglioramento delle raccolte differenziate: il CIC propone che sia finalizzato a promuovere la diminuzione progressiva di RUB in discarica e quindi che vada a incentivare la raccolta, il trattamento dell'organico e la valorizzazione del rifiuto organico, frazione che non beneficia di schemi EPR.

Nuovo art. 22:

Member States shall take measures in accordance with Articles 4 and 13, to :

*(c) **promote** the use of materials produced from bio-waste.*

Qui, nell'art. 22, si evidenzia il ruolo della promozione/incentivazione dei prodotti dal trattamento dell'organico, come il compost.

Il primo obiettivo temporale di riciclaggio su scala nazionale è quello del 55% al 2025. Ciò significa, utilizzando il metodo del calcolo del riciclaggio al netto degli scarti, un equivalente di circa il 60-65% di quella che attualmente si considera "raccolta differenziata", quindi un obiettivo ambizioso. Se uno stato membro intende derogare da questo obiettivo, 2 anni prima di esso (quindi al 31/12/23) deve redigere un Piano di Implementazione, che contenga l'indicazione degli strumenti incentivanti messi in atto.

¹ https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/ridurre_riciclare_primaditutto_dossier2013.pdf

² https://www.compostnetwork.info/wordpress/wp-content/uploads/Giavini_Gir%C3%B3-TEEP-Separate-collection-of-biowaste.pdf



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

Annex IVb – Nuovo

Implementation plan to be submitted pursuant to Article 11(3)

*4) Measures necessary to attain the targets set out in paragraphs 2 and 5 of Article 11 that are applicable to the Member State during the additional time of up to five years, **including appropriate economic instruments** and other measures to provide incentives for the application of the waste hierarchy as set out in Article 4(1) and Annex IVa;*

Organico e EPR

Il fatto che l'organico non benefici di uno schema di Responsabilità Estesa del Produttore è legato tradizionalmente al fatto che non si tratta di un "imballaggio" ma di derrate alimentari che si trasformano in rifiuto. È però possibile applicare lo stesso concetto all'organico? Il *recital 12j* pone l'accento sul ruolo dei produttori (producers of products), ma anche sul contributo dei cosiddetti "waste producers":

Recital 12j

*When assessing any cases where economic costs might be disproportionate, Member States should take into account the overall economic benefits of separate collection, including in terms of avoided direct costs and costs of adverse environmental and health impacts associated with the collection and treatment of mixed waste, revenues from sales of secondary raw materials and the possibility to develop markets for such materials, as well as **contributions by waste producers and producers of products**, which may further improve the cost-efficiency of waste management systems.*

Art. 3, Nuovo punto '20a

"extended producer responsibility scheme" means a set of measures taken by Member States to ensure that producers of products bear financial responsibility or financial and organisational responsibility for the management of the waste stage of a product's life cycle.';

Un nuovo punto di vista può essere quello quindi di considerare non solo i produttori primari del bene (il mondo agricolo) come responsabili, ma anche i distributori (ad esempio la GDO o altri), ove si genera tra l'altro una parte considerevole del rifiuto inteso come spreco alimentare.

Art8., mantenuto

*1 - In order to strengthen the re-use and the prevention, recycling and other recovery of waste, Member States may take legislative or non-legislative measures to ensure that any natural or legal person who professionally develops, manufactures, **processes**, treats, **sells** or imports products (producer of the product) has extended producer responsibility.*



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

Qui si evidenzia che non solo i produttori ma anche i **trasformatori ed i rivenditori** possono essere coinvolti nello schema EPR.

Si evidenzia tra l'altro che il carico sui produttori primari non deve essere sproporzionato.

Nuovo art. 8a.1

ensure equal treatment of producers of products regardless of their origin or size without placing a disproportionate regulatory burden on producers, including small and medium enterprises, of small quantities of products.

Inoltre:

Nuovo 8a.3.a

Member States shall take the necessary measures to ensure that any producer or organisation implementing extended producer responsibility obligations on behalf of producers:

*(a) has a clearly defined geographical, product and material coverage **without limiting these areas to where the collection and management of waste are most profitable**;*

Questo suggerisce che vi è necessità di uno schema incentivante per le frazioni/territori più complicati...

I sistemi EPR devono coprire (nuovo art. 8a.4.a): raccolta, trattamento, informazione, **data gathering and report**, fatto che apre la via ad un sistema di tracciabilità della filiera dalla raccolta al suo trattamento.

Il concetto dell'EPR è sempre "products put on the market", quindi si può prefigurare, senza particolari problemi, il ruolo della grande distribuzione come responsabile dell'"immissione al consumo".

Art. 10.3 (d) – Nuovo

Member States may allow derogations provided that...

*(d) separate collection would entail disproportionate economic costs taking into account the costs of adverse environmental and health impacts of mixed waste collection and treatment, the potential for efficiency improvements in waste collection and treatment, revenues from sales of secondary raw materials **as well as the application of the polluter pays principle and extended producer responsibility.***

Quindi, i "disproportionate economic costs" non devono essere visti come un limite di per sé (considerando comunque che la raccolta dell'umido non è più costosa se ben ottimizzata) ma come un tema da affrontare anche mettendo in atto sistemi incentivanti "chi inquina paga" come l'EPR.



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

Art. 14 – Nuovo

*Without prejudice to Articles 8 and 8a, Member States may decide that the costs of waste management are to be borne partly or wholly by the producer of the product from which the waste came **and that the distributors of such product may share these costs.**';*

L'art. 14 rivisitato mette in evidenza il ruolo dei distributori dei prodotti, ed ancora una volta si trova un elemento che permette di applicare uno schema EPR anche a soggetti come la GDO o simili.

L'implementazione di uno schema innovativo tipo EPR sull'organico diventerebbe sicuramente oggetto dello scambio di esperienze e buone pratiche che la Commissione intende attuare:

Art.8, Nuovo paragraph 5

*The Commission shall organise an exchange of information between Member States and the actors involved in producer responsibility schemes on the practical implementation of the requirements defined in Article 8a. This includes, inter alia, **exchange of information on best practices** to ensure adequate governance, cross-border cooperation concerning extended producer responsibility schemes and a smooth functioning of the internal market, on the organisational features and the monitoring of producer responsibility organisations, as well as the **modulation of financial contributions**, the selection of waste management operators and the prevention of littering. The Commission shall publish the results of the exchange of information and may provide guidelines on these and other relevant aspects.*

Art.38 – Nuovo

The Commission shall organize a regular exchange of information and share of best practices between Member States, including, where appropriate, with regional and local authorities, on the practical implementation and enforcement of the requirements of this Directive, including on:

(...)

*The **instruments and incentives** towards achieving the targets laid down in points (c), (d) and (e) of Article 11(2).*

The Commission shall make the results of the exchange of information and sharing of best practice publicly available.

La forza di uno schema incentivante di questo tipo è che si può collegare molto bene con la riduzione dello spreco alimentare, prevista in modo chiaro dalla Direttiva.

Recital 10a

Waste prevention:

Member States should include continuous communication and education initiatives to raise awareness



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

*on the issues surrounding waste prevention and littering and may include the use of deposit return schemes, setting up of quantitative targets and provide, as appropriate, **adequate economic incentives to producers.***

Qui si sottolinea l'importanza di incentivare i produttori che investano sulla prevenzione dei rifiuti (ad esempio, nel caso dello spreco alimentare, la grande distribuzione). Pertanto, si potrebbe usufruire dello stesso schema non solo per incentivare la raccolta ed il trattamento (tipicamente coinvolte dagli schemi EPR) ma anche la prevenzione del food waste.

Recital 12a

In order to prevent food waste, Member States should provide incentives for the collection of unsold food products at all stages of the food supply chain

La necessità di una filiera dell'organico di qualità, dalla raccolta al suolo

Una novità importante della Direttiva è quella relativa al monitoraggio della qualità della filiera del rifiuto, dalla sua raccolta alla generazione dei prodotti come output del riciclaggio. Nel caso del compost occorre dimostrare che tale prodotto vada a beneficio dell'agricoltura:

Art.11 4a - nuovo

4a. For the purpose of calculating the targets laid down in Article 11(2)(c), (d) and (e) and Article 11(3), the amount of municipal biodegradable waste that enters aerobic or anaerobic treatment may be counted as recycled where that treatment generates compost, digestate, or other output with similar quantity of recycled content in relation to input, which is to be used as a recycled product, material or substance.

Where the output is used on land, it may only be considered as recycled if resulting in benefit to agriculture or ecological improvement.

È quindi necessario creare un sistema di tracciabilità che, nel caso dell'organico e del compost prodotto, si può pensare come un *Quality Assurance Scheme*, sulla base di quello messo in atto dal CIC e da altri consorzi a livello europeo (per es. BGK in Germania, Vlaco nelle Fiandre, KBVÖ in Austria) in coordinamento con European Compost Network.



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

Questo si evince anche e soprattutto dalla nuova formulazione dell'art. 22, laddove si richiede che la filiera del rifiuto organico necessita di dimostrare che:

Art. 22 . 2a – nuovo

Member States shall take measures in accordance with Articles 4 and 13, to:

(a) encourage the recycling, including composting and digestion, of bio-waste in a way that fulfils a high level of environment protection and results in output which meets relevant high quality standards;

Aspetto presente anche nel Recital 19e:

Recital 19e

*In order to avoid waste treatment which locks in resources at the lower levels of the waste hierarchy, to enable high-quality recycling and to boost the uptake of quality secondary raw materials, Member States should ensure that bio-waste is separately collected and undergoes recycling in a way that fulfils a high level of environmental protection and the output of which meets relevant **high quality standards**.*

Per garantire il sostentamento, anche economico, di un sistema che garantisca questa tracciabilità e il controllo di qualità, proponiamo di combinare lo schema di EPR sull'organico, commentato nei paragrafi precedenti, con una politica di incentivazione dello stock di Carbonio nel suolo. Il recupero di rifiuto organico mediante digestione anaerobica seguita da compostaggio, con la produzione finale di ammendante/fertilizzante organico (il compost), va nella direzione della "compensazione" del carbonio sottratto dalle moderne pratiche dell'agricoltura intensiva. Il compost è infatti il driver della fertilità dei suoli e una economia che tenga in dovuto conto la rigenerazione territoriale e l'utilizzo virtuoso delle materie prime rinnovabili non può non preoccuparsi del mantenimento e potenziamento della fertilità dei propri suoli. Ricordiamo che il compost prodotto dai rifiuti organici riporta il carbonio al suolo, fatto non possibile nel caso di trattamenti e/o smaltimenti alternativi (discarica/incenerimento).

Si stima una produzione attuale di circa 2 Mton di compost, con un potenziale di circa 3,5 Mton. A partire dal mercato della CO₂ si individua un valore alla tonnellata di Carbon sink (ovvero di carbonio stoccato nel suolo) di circa 20 €/ton di compost applicato al suolo. Si ricava pertanto un valore di incentivazione potenziale attuale di 40 milioni di €/anno, e di 70 M€/anno a regime (ipotesi anno 2025). Questa incentivazione potrebbe essere data a garanzia del sostegno della filiera di qualità, comprendendo anche la riduzione dello spreco alimentare in tutti gli anelli della catena e sostenendo economicamente:

- la raccolta dello scarto alimentare (ad esempio sostegno ai costi analitici per la determinazione della qualità dell'umido e per incentivare la sostituzione dei contaminanti



CONSORZIO ITALIANO COMPOSTATORI

non compostabili presenti nella FORSU con prodotti biodegradabili certificati compatibili con il riciclo organico);

- il compostaggio (verifica del sistema impiantistico e gestionale)
- la produzione di fertilizzante organico (meccanismi consortili di qualificazione del prodotto)
- l'utilizzo in agricoltura (meccanizzazione di supporto all'impiego);
- miglioramento della qualità del compost (comunicazione per migliorare le raccolte differenziate promuovendo la sostituzione dei contaminanti non compostabili presenti nella FORSU con prodotti biodegradabili certificati compatibili con il riciclo organico).

Roma, 4 aprile 2018