

Oggetto: Temi di interesse agricolo relativi al recepimento della direttiva Rifiuti - primo approfondimento.

Premessa

Con l'emanazione delle direttive del pacchetto economia circolare si apre una opportunità di riformare la cultura del Paese e di dare un forte impulso alla costruzione dell'economia circolare.

In attesa che si concluda l'iter sul disegno di legge sulla delegazione europea relativamente alla delega per il recepimento delle direttive del pacchetto sull'economia circolare ed in relazione alla consultazione preliminare del 23 ottobre 2018, si riportano di seguito alcune prime considerazioni sull'impatto delle novità della Direttiva 851/2018 per il settore agricolo. Inoltre, si ribadisce l'interesse di Confagricoltura a partecipare ai seguenti gruppi di lavoro di recepimento delle direttive:

- 1- Riforma degli imballaggi e dei consorzi;
- 2- Riforma del sistema EPR;
- 3- Riforma del sistema di tracciabilità dei rifiuti;
- 4- Definizione e classificazione dei rifiuti- assimilazione;
- 5- Riforma del sistema tariffario e del tributo in discarica;
- 6- Strumenti finanziari;
- 7- Riforma della disciplina dell'EoW e dei sottoprodotti;
- 8- Gestione dei rifiuti organici;
- 9- Prevenzione, marine litter, food waste;
- 10- Riordino elenco rifiuti e caratteristiche di pericolo;
- 11- Riordino delle competenze.

L'attenzione del settore agricolo è principalmente focalizzata sul recepimento della direttiva rifiuti, direttiva 851/2018. I temi che destano maggiore attenzione per lo sviluppo dell'economia circolare in agricoltura sono di seguito analizzati.

Definizioni: Rifiuti urbani e rifiuti alimentari

La nuova direttiva rifiuti introduce diverse nuove definizioni tra cui si segnalano quelle relative ai rifiuti urbani e alimentari, nonché alcune modifiche a definizioni già presenti quali ad esempio i rifiuti organici, che sicuramente hanno specifici riflessi sul settore agricolo, zootecnico e silvicolo.

Innanzitutto introduce la definizione di rifiuto urbano, chiarendo che i rifiuti della produzione dell'agricoltura e della selvicoltura e della pesca non sono rifiuti urbani.

In sede di recepimento si auspica che la nuova definizione possa produrre novità positive per il settore agricolo in quanto ci sono i presupposti per una rivisitazione della tassa rifiuti anche in relazione ai criteri di assimilabilità.

Per quanto riguarda i rifiuti alimentari la scelta finale di definirli come tutti *quegli alimenti secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono diventati rifiuti*, risulta essere molto generica e rischia non solo di non incentivare la prevenzione dei rifiuti, ma anche di creare qualche problema al settore agricolo.

Sembra ricomprendere, infatti, anche le perdite in campo che possono essere causate anche da avversità atmosferiche o da attacchi di parassiti, difficilmente controllabili in alcuni casi anche a causa di alcuni divieti/limitazioni nell'uso di alcuni prodotti fitosanitari; situazioni in cui il settore agricolo ha limitati poteri di intervento per evitare/ridurre la produzione di rifiuti alimentari.

Sarà importante in sede di recepimento valutare l'impatto di questa definizione e delle politiche di prevenzione da attuare specificatamente per il settore agricolo, altrimenti la produzione di rifiuti organici aumenterà a dismisura. L'auspicio è anche che tale definizione non crei problemi interpretativi con la classificazione di alcuni residui di lavorazione come sottoprodotti.

In tema di rifiuti organici con la nuova direttiva viene introdotta la necessità di definire norme europee per i rifiuti organici immessi nei processi di riciclaggio organico, per il compost e per il digestato, sulla base delle migliori pratiche disponibili. Sull'argomento inoltre va chiarita la portata di quanto specificato in merito al calcolo degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani all'articolo 1, paragrafo 13 della direttiva 851/2018¹, da cui sembrerebbe evincersi che possono essere usati (anche se poi non vengono computati nel calcolo dell'obiettivo) compost e digestati da rifiuti anche se questi non comportano benefici per l'agricoltura o un miglioramento sul piano dell'ambiente.

Gerarchia dei rifiuti e potenziamento della prevenzione

La nuova direttiva prevede un potenziamento della prevenzione individuando un elenco di strumenti economici ed altre misure che gli Stati membri possono utilizzare allo scopo. Inoltre all'articolo 2 esclude dal campo di applicazione le sostanze destinate a essere utilizzate come materie prime per mangimi e che non sono costituite da sottoprodotti di origine animale né li contengono.

In sede di recepimento per il settore agricolo questo aspetto sarà fondamentale per potenziare il contributo che il settore può dare alla riduzione dei rifiuti prodotti dal settore stesso, anche in relazione, come già detto, all'introduzione della definizione di rifiuto alimentare.

Inoltre, con specifico riferimento ai rifiuti alimentari le misure individuate riguardano la riduzione della produzione degli stessi, anche nella produzione primaria, per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile delle nazioni unite di ridurre del 50% i rifiuti globali procapite entro il 2030.

Sarà interessante capire come questo obiettivo verrà declinato, quale sarà la quota parte dell'obiettivo legato all'agricoltura e come si intende controllare e valutare l'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti alimentari.

¹ il compost e il digestato da rifiuti sono computati solo nel caso in cui il suo utilizzo comporta benefici per l'agricoltura o un miglioramento sul piano dell'ambiente

In tale contesto occorrerà capire quale sarà la metodologia utilizzata per misurare i livelli di rifiuti alimentari prodotti e che questo non comporti per le imprese agricole un ulteriore aggravio burocratico.

In tale contesto sarà estremamente importante mettere in luce le iniziative positive del settore agricolo in tema di prevenzione dei rifiuti organici così come anche gli ostacoli (normativi, burocratici, interpretativi) che si sono incontrati nell'attuare fino ad oggi la prevenzione.

Occorre infatti ribadire con forza che a livello della produzione primaria non si può e non si deve parlare di sprechi alimentari, i quali avvengono nelle fasi successive alla produzione agricola.

Le strategie messe in atto dal settore agricolo per ridurre la parte organica, infatti, in questi anni sono afferenti alla diversificazione dell'attività produttiva con:

- l'avvio di attività connesse a quelle agricole, quali la produzione di energia e di biogas e di recente di biometano;
- lo sviluppo di nuove filiere che guardano alla bio-economia, alla nutraceutica e alla chimica verde;
- la donazione delle eccedenze prodotte a livello di produzione primaria secondo le regole della Legge 166/2016.

Per rimuovere alcune barriere che ostacolano lo sviluppo dell'economia circolare nel settore primario, da un punto di vista strettamente normativo, occorrerebbe:

- valorizzare le specificità del settore agricolo, orientando l'uso a cascata per le biomasse di origine agricola in un'ottica di riutilizzo delle biomasse lì dove sono prodotte;
- prevedere che i residui di origine agricola zootecnica e forestale siano esclusi dalla normativa sui rifiuti non solo se riutilizzati nel settore agricolo per la produzione di energia ma anche per la produzione di fertilizzanti, semplificando le procedure per quest'ultima fattispecie;
- valorizzare ulteriormente l'uso agronomico del digestato superando l'attuale classificazione dei diversi digestati (zootecnico-agroindustriale) e favorendo l'immissione in consumo di biofertilizzante da digestione anaerobica di matrici agricole, zootecniche e agroindustriali;
- rafforzare l'azione di prevenzione dei rifiuti in ambito agricolo, consentendo anche ai residui vegetali provenienti da manutenzione del verde pubblico, svolto da imprese agricole, di utilizzare nell'ambito agronomico e/o energetico tali residui (fino ad oggi considerati rifiuti organici) sempre nel rispetto della salvaguardia ambientale o in alternativa di prevederne un uso certo come sottoprodotti.

Sarà importante vigilare a livello nazionale e a livello territoriale affinché le attività di prevenzione messe in atto dal settore agricolo siano ricomprese e conteggiate.

Oltre a ciò sarà interessante potenziare le iniziative di simbiosi industriale con i produttori di mangimi, con il settore della cosmesi e della chimica verde, nonché iniziative per produrre fertilizzante organico.

In merito alla produzione di fertilizzante organico è necessario fare chiarezza, semplificando al massimo le procedure autorizzative per avviare l'attività di compostaggio nelle aziende agricole. A ciò si aggiunge la necessità di emanare il decreto di cui al comma 2 dell'articolo 214 del D.Lgs 152/2006 che prevede siano adottate, con riferimento ai rifiuti agricoli, per ciascun tipo di attività, le norme che fissano i tipi, le quantità di rifiuti, le condizioni in base alle quali le attività di

smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi e le attività di recupero possano essere svolte applicando procedure autorizzatorie semplificate.

Per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti non organici, le soluzioni che il settore agricolo può attuare sono condizionate soprattutto dall'innovazione tecnologica e dall'eco-design afferenti al comparto industriale. Posto ciò alcuni esempi sono:

- la sostituzione, laddove possibile, di forniture di materiali (detergenti, disinfettanti, ecc.) orientati alla distribuzione sfusa per ridurre la quantità di rifiuti da imballaggio;
- il ripensamento, laddove possibile, di processi di produzione attuali in un'ottica di riduzione dell'utilizzo della plastiche (come ad esempio negli allevamenti bovini l'utilizzo di una alimentazione diversa dall'insilato, permette l'eliminazione dei film plastici utilizzati per l'insilamento);
- per gli imballaggi di prodotti fitosanitari l'avvio a recupero degli stessi in impianti specializzati al recupero degli stessi (Esperienza Cascina pulita.);
- la sostituzione di materiali non biodegradabili con materiali bio-based (esempio: i teli di pacciamatura biodegradabili).

Su questi ultimi temi Confagricoltura con la società SEPE sta partecipando al progetto REINWASTE, nell'ambito del programma europeo Interreg Med 2014-2020, con l'obiettivo di ricercare e testare soluzioni innovative per ridurre i rifiuti non organici, verificandone l'impatto economico e ambientale.

Con riferimento, in ultimo, agli strumenti economici per incentivare la prevenzione dei rifiuti introdotti dall'Allegato IV-bis della nuova direttiva, la valutazione è positiva. In particolare il settore agricolo ha la necessità di rafforzare lo sviluppo di alcune filiere mediante:

- l'accorciamento delle filiere e delle catene di distribuzione del settore agro alimentare consentono ampi margini di miglioramento anche in termini di riduzione della produzione dei rifiuti e degli sprechi;
- lo sviluppo dell'e-commerce creando un contatto quasi diretto tra produttore e cliente;
- le politiche di sostegno alla produzione di energia da biomasse residuali che, dopo alcuni anni di crescita, vedono oggi una situazione di stasi in mancanza di un regime d'incentivazione della produzione elettrica;
- le politiche di sostegno per i biofertilizzanti con particolare riferimento al digestato ed ai compost su cui occorre prevedere normative più semplici per favorire la produzione e l'utilizzo all'interno del settore agricolo.

Sottoprodotto

La nuova direttiva riscrive anche la nozione di sottoprodotto in cui viene concesso un maggior potere agli Stati membri di adottare misure appropriate per il riconoscimento dei sottoprodotti.

Ciò vuol dire che occorrerà riprendere la discussione avviata con il Dm 164/2016 (decreto Sottoprodotti) al fine di verificarne l'efficacia in termini di rafforzamento dell'uso dei sottoprodotti (elenco produttori residui, ecc.). E' l'occasione per integrare il decreto sottoprodotti con allegati specifici per i diversi utilizzi dei residui di origine biologica (cosmesi, fertilizzanti, mangimi, chimica verde, ecc.) a completamento di quanto già presente (un solo allegato per gli usi energetici dei residui-biomasse).

Digitalizzazione dei registri

La nuova direttiva conferma solo per i rifiuti pericolosi la tenuta di un registro anche da parte dei produttori di rifiuti. Le informazioni richieste continuano ad essere, per i produttori di rifiuti, la quantità, la natura, l'origine, la destinazione, la frequenza di raccolta, il modo di trasporto ed i metodi di trattamento dei rifiuti.

Va comunque ribadito che nei lavori di recepimento occorrerà rivedere il quadro normativo nel suo complesso, compreso il SISTRI e prevedere una digitalizzazione semplificata per le imprese.

In sede di recepimento ci si aspetta che questa digitalizzazione consenta di compilare un solo documento da cui sarà possibile precompilare in maniera automatica il Registro di carico/scarico e il MUD.

Nel caso, infine, si decidesse di istituire altri registri per altri flussi di rifiuti, in particolare quelli per i quali sono stati fissati obiettivi, questo dovrà essere fatto senza introdurre nuovi oneri burocratici ai produttori di rifiuti.

Responsabilità estesa del produttore (EPR)

In tema di Responsabilità estesa del produttore la nuova direttiva introduce importanti novità in primo luogo con la definizione. A ciò si aggiunge l'introduzione dell'articolo 8-bis recante una serie di requisiti generali minimi a cui i sistemi nuovi e già esistenti (ConSORZI ambientali tipo CONAI, POLIECO, CONOE, Consorzi dei RAEE, CONOU, ecc) dovranno uniformarsi e che si pongono l'obiettivo di ridurre i costi, migliorare l'efficacia della gestione, la governance e la trasparenza dei regimi di responsabilità estesa del produttore.

Su questo aspetto il settore agricolo è interessato, attualmente, su due fronti diversi:

1. come utilizzatore professionale di alcuni beni oggetto di una disciplina consortile²;
2. come produttore del bene nel caso degli oli vegetali e animali esausti³.

Il sistema della EPR o di Responsabilità condivisa, sebbene abbia portato dei risultati importanti al sistema del riciclo, sta facendo emergere oggi sempre più la necessità, almeno per il settore agricolo, utilizzatore professionale del bene oggetto di Responsabilità estesa del produttore/Responsabilità condivisa, di una maggiore attenzione a questo attore della filiera, sia in termini di entità del contributo ambientale applicato che in termini di costi di conferimento e recupero, al fine di evitare che tali soggetti vedano duplicare tali costi per questa tipologia di rifiuti.

Quindi la riforma dell'attuale assetto dei Consorzi ambientali, in linea con i requisiti minimi dettati dalla nuova direttiva, sarà molto importante per far in modo che:

- per gli utilizzatori del bene (produttori di rifiuti ovvero ad esempio le imprese agricole) siano chiariti ruoli e responsabilità e siano garantite procedure omogenee, semplici e trasparenti per tutti i flussi di rifiuti interessati;
- il contributo ambientale venga applicato solo laddove necessario, ovvero solo quando il materiale recuperato non ha un valore di mercato tale da coprire i costi di gestione del

² Consorzi ambientali tipo CONAI, POLIECO, Consorzi dei RAEE, CONOU, ecc;

³ CONOE

rifiuto. Inoltre dovrebbe essere chiarito in maniera uniforme la natura delle attività ricomprese nel contributo ambientale al fine di evitare duplicazioni di costi.

Con riferimento all'applicazione della Responsabilità estesa del produttore agli alimenti per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti organici, già l'esperienza del CONOE ha messo in luce come il settore agricolo dovrebbe essere escluso dall'organizzazione di una Responsabilità estesa del produttore del prodotto alimentare, ad esempio spostando il punto di partenza delle responsabilità e del prelievo del contributo.

Occorre, infatti, considerare che l'impresa agricola, pur essendo il primo tassello della produzione del cibo immesso sul mercato, ha delle specificità importanti che comportano diverse criticità nell'applicazione della responsabilità estesa del produttore tra cui:

- la natura del prodotto, con un ciclo di vita breve, non consente la possibilità di applicare soluzioni di riutilizzo o uso multiplo del prodotto;
- la natura delle produzioni non consente di ridurre le parti non commestibili nella produzione del prodotto a priori; qualora questo fosse possibile tecnicamente porterebbe comunque a delle forti distorsioni nel mercato e alla riduzione delle varietà di prodotti disponibili e di biodiversità;
- diversamente da altri beni di produzione industriale non è possibile a monte individuare la quantità di scarto finale del consumatore (spreco); né tantomeno è possibile ridurre la quantità di parti non commestibili (ossa, interiora, bucce, steli etc) che il produttore del prodotto immette sul mercato, essendo queste parte della natura del prodotto;
- la molteplicità dei prodotti agricoli rende difficile trovare politiche univoche che non contrastino tra l'altro con le norme legate alla sicurezza alimentare e alla qualità dei prodotti;
- l'accettazione dei prodotti restituiti è una pratica che deve essere applicata al settore agricolo in modo molto oculato al fine di evitare di classificare rifiuti prodotti che possono essere ancora commercializzabili