

Gestione dei rifiuti urbani

Nonostante il graduale miglioramento, i progressi dell'UE verso la circolarità restano problematici



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

Paragrafo

01 - 19 | **Messaggi principali**

01 - 04 | Perché questo tema è importante

05 - 19 | Constatazioni e raccomandazioni della Corte

20 - 107 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio**

20 - 63 | **La Commissione ha reso più stringenti i valori-obiettivo e altri requisiti giuridici, ma ha avviato in ritardo le procedure di infrazione per il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo relativi ai rifiuti**

25 - 35 | La Commissione ha proposto valori-obiettivo chiari sulla base di una logica fondata

36 - 53 | La Commissione ha gradualmente reso più stringenti i requisiti giuridici per i rifiuti urbani, ma permangono sfide nel mercato del riciclaggio

54 - 63 | La Commissione ha formulato raccomandazioni all'indirizzo degli Stati membri, ma la loro attuazione, per quel che riguarda il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo sui rifiuti, è stata inficiata da problemi di personale e da ritardi

64 - 100 | **Negli Stati membri inclusi nel campione, vi sono stati progressi lenti, a causa di finanziamenti pubblici insufficienti e dell'incapacità di utilizzare appieno gli strumenti economici**

70 - 79 | I piani nazionali di gestione dei rifiuti degli Stati membri inclusi nel campione sottovalutano il fabbisogno di infrastrutture e non forniscono dettagli sulla disponibilità prevista di finanziamenti

80 - 85 | Nonostante i progressi compiuti, la raccolta differenziata rimane a un livello molto basso in tre dei quattro Stati membri inclusi nel campione della Corte

86 - 100 | Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte hanno compiuto progressi limitati in materia di strumenti economici

101 - 107 | **La maggior parte dei progetti inclusi nel campione ha subito ritardi e alcuni hanno registrato problemi di costi e capacità**

Allegati

Allegato I – L’audit

Allegato II – Progressi degli Stati membri verso il conseguimento dei tre principali obiettivi in materia di rifiuti urbani

Allegato III – Comparabilità dei dati relativi ai rifiuti

Allegato IV – Base giuridica dell’UE: misure relative alla produzione e alla raccolta differenziata dei rifiuti

Allegato V – Materiali riciclabili recuperati e relativi prezzi di vendita

Allegato VI – Finanziamenti della politica di coesione

Allegato VII – Gestione dei rifiuti: principali portatori di interessi e flussi finanziari

Acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

[_tocEntryOvWjiM1G24AmQT7RjkBVC3](#)**Cronologia**

Équipe di audit

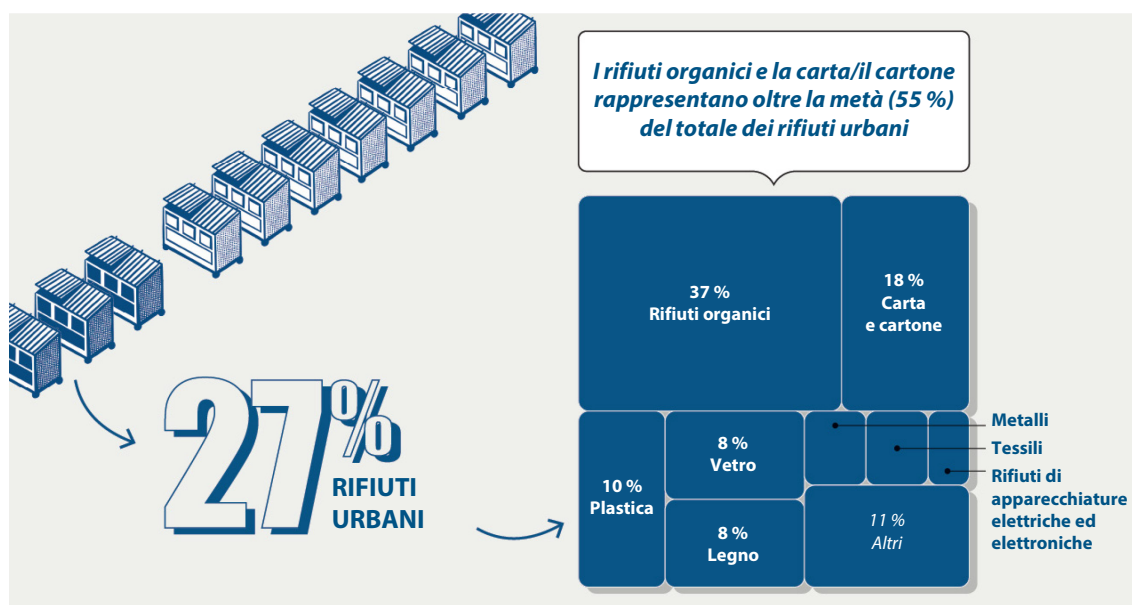
01

Messaggi principali

Perché questo tema è importante

- 01** I rifiuti domestici e i rifiuti di composizione simile prodotti da uffici, negozi e altre fonti, ossia i cosiddetti “rifiuti urbani”, rappresentano il 27 % del totale dei rifiuti prodotti nell’UE. La gestione dei rifiuti urbani è complessa a causa della loro diversa composizione, della vicinanza fisica alle persone e dell’impatto sull’ambiente e sulla salute. I materiali da imballaggio rappresentano una percentuale significativa dei rifiuti urbani, insieme ai rifiuti organici, come i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi e i rifiuti alimentari e di cucina. I dettagli sono riportati nella [figura 1](#).

Figura 1 | Tipologie di rifiuti urbani, in termini di peso



Nota: le percentuali si basano sul totale dei rifiuti prodotti, esclusi i rifiuti minerali.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della nota informativa [02/2022](#) e delle [serie di dati](#) dell'Agenzia europea dell'ambiente.

- 02** Una gestione efficace dei rifiuti urbani richiede la raccolta differenziata ben organizzata di vari materiali (ad esempio, l'uso di contenitori separati per vetro e carta/cartone), infrastrutture adeguate per la cernita, il trattamento, l'incenerimento e/o il conferimento in discarica e un mercato economicamente sostenibile per i materiali risultanti dal riciclaggio. La partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese alla raccolta differenziata è fondamentale per ottenere materiali riciclabili di alta qualità.
- 03** L'obiettivo a lungo termine dell'UE è passare a un'economia circolare in cui la produzione di rifiuti sia ridotta al minimo e i rifiuti non evitabili siano, per quanto possibile, utilizzati come risorsa. A tal fine, l'UE fissa valori-obiettivo per gli Stati membri, per far sì che una determinata quota di rifiuti urbani sia preparata per il riutilizzo e riciclata e che i rifiuti di imballaggio siano riciclati. Fissa inoltre un limite massimo per la quantità di rifiuti urbani che possono essere conferiti in discarica.

- 04** La Corte si aspetta che le raccomandazioni della presente relazione siano utili alla Commissione nel riesame di alcuni dei valori-obiettivo in materia di rifiuti urbani. L'obiettivo dell'audit era valutare le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti urbani. La Corte ha verificato se: i) le azioni giuridiche della Commissione e le misure per imporre il rispetto della normativa; ii) i quattro Stati membri inclusi nel campione (Grecia, Polonia, Portogallo e Romania) abbiano compiuto buoni progressi nel conseguimento dei valori-obiettivo e degli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti; iii) i 16 progetti in questi quattro Stati membri, cofinanziati con fondi dell'UE, inclusi nel campione della Corte, siano stati attuati adeguatamente in termini di tempo, costi e capacità. L'audit ha riguardato il periodo dal 2014 al 2024. Per maggiori informazioni generali e dettagli sull'estensione e approccio dell'audit, cfr. [allegato I](#).

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

- 05** La Corte conclude che la Commissione ha complessivamente rafforzato i valori-obiettivo e gli altri requisiti giuridici in materia di gestione dei rifiuti urbani; tuttavia, principalmente a causa di vincoli finanziari e debolezze nella pianificazione e nell'attuazione, molti Stati membri incontrano difficoltà nel compiere progressi verso la circolarità.

La Commissione ha reso più stringenti i valori-obiettivo e altri requisiti giuridici, ma ha avviato in ritardo le procedure di infrazione per il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo relativi ai rifiuti

- 06** Dal 1975, quando l'UE ha istituito per la prima volta la propria politica in materia di rifiuti, l'enfasi legislativa si è gradualmente spostata dallo smaltimento in discarica all'incenerimento, al recupero e poi alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio. I valori-obiettivo per la gestione dei rifiuti urbani sono stati resi più rigidi e il loro numero è aumentato, in particolare attraverso le modifiche a tre direttive fondamentali nel 2018: la [direttiva quadro in materia di rifiuti](#), la [direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio](#) e la [direttiva relativa alle discariche di rifiuti](#) (paragrafi [25](#) e [26](#)).

- 07** Sebbene alcuni Stati membri abbiano compiuto progressi significativi verso il conseguimento dei valori-obiettivo, altri hanno registrato solo progressi modesti e alcuni hanno compiuto progressi scarsi o nulli. La Corte osserva inoltre che la produzione di rifiuti continua ad aumentare parallelamente alla crescita del prodotto interno lordo, sebbene in misura minore; il disaccoppiamento dei due fattori è l'obiettivo ultimo delle misure di prevenzione dei rifiuti che gli Stati membri devono attuare (paragrafi [27-28](#) e [40](#)).
- 08** È difficile stabilire se le difficoltà di determinati Stati membri nel raggiungere i valori-obiettivo siano dovute al numero e/o all'ambizione degli stessi, alla mancanza di un'azione efficace da parte degli Stati membri o, eventualmente, a una combinazione di entrambi (paragrafo [29](#)).
- 09** Questo spostamento della focalizzazione della politica (paragrafo [06](#)) si è riflesso anche nelle norme che disciplinano i fondi della politica di coesione, che da tempo rappresentano un'importante fonte di finanziamento per Stati membri e regioni meno sviluppati. Le norme di finanziamento per il periodo 2021-2027 escludono la maggior parte degli investimenti nelle discariche e negli impianti di trattamento dei rifiuti residui, il che riflette l'accento posto nella gerarchia dei rifiuti sui livelli più alti quali il riutilizzo e il riciclaggio (paragrafo [36](#)).
- 10** Oltre ai valori-obiettivo, la normativa dell'UE ha gradualmente reso più stringenti altri requisiti giuridici per gli Stati membri nel settore dei rifiuti urbani (paragrafi [37-39](#) e [41-48](#)). Le modifiche più importanti riguardano:
- l'estensione del contenuto dei piani nazionali e/o regionali di gestione dei rifiuti (ad esempio, dovrebbero includere una valutazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti esistenti);
 - l'introduzione di una condizione da soddisfare per ottenere il rimborso da parte della Commissione delle spese sostenute per progetti cofinanziati dai fondi della politica di coesione. Gli Stati membri devono dimostrare di disporre di piani di gestione dei rifiuti aggiornati conformi alla direttiva quadro in materia di rifiuti;
 - l'imposizione dell'uso di strumenti economici, quali strumenti finanziari per incentivare o disincentivare determinati comportamenti (ad esempio, imposte sullo smaltimento in discarica o sistemi di cauzione-rimborso);
 - l'aumento dei flussi di rifiuti per i quali è richiesta la raccolta differenziata.

- 11** Negli ultimi cinque anni, la Commissione ha inoltre presentato proposte legislative volte ad affrontare il problema dei rifiuti dal punto di vista della produzione, ossia incentrate sulla progettazione dei prodotti. Tuttavia, occorrerà del tempo prima che si possano osservare risultati significativi (paragrafo [49](#)).
- 12** Una sfida fondamentale per la transizione verso un'economia circolare è la sostenibilità dell'industria del riciclaggio. I valori-obiettivo in materia di riciclaggio possono essere raggiunti solo se esistono infrastrutture di riciclaggio e se vi è un uso e un mercato per i prodotti fabbricati con materiali riciclati. Tuttavia, in alcuni Stati membri gli impianti di riciclaggio scarseggiano, mentre in altri Stati alcuni impianti esistenti – in particolare quelli che trattano la plastica – rischiano di chiudere a causa dell'aumento dei costi, della mancanza di domanda nell'UE per i loro prodotti e delle importazioni di plastica riciclata e vergine più economica da paesi non-UE. La Corte osserva che la Commissione ha annunciato un nuovo atto legislativo sull'economia circolare che sarà adottato nel 2026 al fine di affrontare le questioni relative al mercato e alla domanda (paragrafi [50-53](#)).



Raccomandazione 1

Fronteggiare le sfide del mercato del riciclaggio

La Commissione dovrebbe adottare misure per rendere le pratiche di economia circolare nell'UE (come il riciclaggio dei materiali) più sostenibili dal punto di vista economico, rendendo ad esempio economicamente giustificata l'attività dei riciclatori. A tal fine, dovrebbe individuare le problematiche sul versante della domanda e dell'offerta che incidono sul mercato unico dei prodotti circolari e delle materie prime secondarie.

Termine di attuazione: 4° trimestre 2026.

13 Al fine di monitorare e valutare i progressi compiuti dagli Stati membri, la Commissione ha utilizzato diversi strumenti, quali segnalazioni preventive, valutazioni d'impatto e procedure di "promozione della conformità". Ciò le ha consentito di acquisire una comprensione approfondita delle questioni in causa e di inviare raccomandazioni pertinenti agli Stati membri. Tuttavia, a causa di problemi di personale, la Commissione:

- non ha effettuato per oltre un decennio visite negli Stati membri per incoraggiarli a progredire più rapidamente nel rispetto del diritto dell'UE in tali paesi ("promozione della conformità") e
- ha perso l'opportunità di richiedere adeguamenti dei piani di attuazione riveduti presentati dagli Stati membri che hanno notificato la loro intenzione di posticipare i termini per raggiungere determinati valori-obiettivo. Ciò è dovuto al fatto che la Commissione non è riuscita a riesaminare i piani riveduti entro i termini previsti (paragrafi 56-58).

14 Inoltre, la Commissione ha avviato alcune procedure di infrazione con notevole ritardo: per quanto riguarda i valori-obiettivo da raggiungere entro il 2008, ha avviato le procedure solo nel luglio 2024. Attraverso le stesse procedure, si è occupata anche dei valori-obiettivo da raggiungere entro il 2020 (paragrafi 59-63).



Raccomandazione 2

Utilizzare meglio gli strumenti di monitoraggio e le misure per imporre il rispetto della normativa

La Commissione dovrebbe assegnare risorse sufficienti al fine di:

- a) avviare tempestivamente le procedure di infrazione, garantendo in tal modo un effetto deterrente e incoraggiando i progressi. Pur riconoscendo il potere discrezionale di cui gode la Commissione nel decidere se e quando avviare una procedura d'infrazione, tali decisioni dovrebbero essere basate su criteri sostanziali fondati su elementi concreti;
- b) effettuare visite negli Stati membri, sulla base delle conclusioni riportate nelle segnalazioni preventive e/o dello stato di attuazione dei piani di gestione dei rifiuti e programmi di prevenzione dei rifiuti, al fine di incoraggiare gli Stati membri a compiere ulteriori progressi nel rispetto del diritto dell'UE;
- c) effettuare le valutazioni entro i termini stabiliti dalla normativa UE.

Termine di attuazione: a) dal 1° trimestre 2028 per i valori-obiettivo relativi al 2025; b) e c) 4° trimestre 2026.

Negli Stati membri inclusi nel campione, vi sono stati progressi lenti, a causa di finanziamenti pubblici insufficienti e dell'incapacità di utilizzare appieno gli strumenti economici

- 15** Sebbene i valori-obiettivo in materia di rifiuti urbani debbano essere raggiunti a livello nazionale, la politica sui rifiuti è attuata a livello locale, principalmente dai singoli Comuni. Ciò introduce una ulteriore difficoltà nel raggiungere i valori-obiettivo, in particolare per gli Stati membri che si trovano ad affrontare problemi di capacità amministrativa (paragrafo [67](#)).
- 16** La [segnalazione preventiva della Commissione del 2023](#), che valuta i progressi degli Stati membri verso il raggiungimento dei valori-obiettivo in materia di rifiuti urbani, ha rilevato che molti Stati membri rischiano di non conseguire uno o più dei valori-obiettivo fissati per il 2025 e 2035. Nel caso del valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani, l'obbligo di utilizzare un metodo più rigoroso per comunicare il grado di conseguimento renderà ancora più difficile raggiungere tale valore-obiettivo in alcuni Stati membri (paragrafi [64-66](#)).
- 17** I quattro Stati membri sottoposti ad audit dalla Corte sono tra quelli a rischio di non conseguire l'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani e l'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio fissati per il 2025, ad eccezione del Portogallo nell'ultimo caso. Le ragioni sono le seguenti:
- i piani nazionali di gestione dei rifiuti hanno sottovalutato gli investimenti necessari in infrastrutture (paragrafi [71-72](#));
 - non è stato chiarito in che modo e quando sarebbero stati messi a disposizione i finanziamenti richiesti (paragrafi [73-75](#));
 - due dei quattro Stati membri non avevano utilizzato appieno le risorse a loro disposizione provenienti dai fondi della politica di coesione dell'UE (paragrafo [78](#));
 - nonostante siano stati compiuti alcuni progressi nell'organizzazione della raccolta differenziata, questa è rimasta a un livello molto basso in tre dei quattro Stati membri (paragrafi [82-85](#));
 - sono stati compiuti alcuni progressi, seppur disomogenei, per quanto riguarda gli strumenti economici, quali l'attuazione di sistemi di cauzione-rimborso, l'aumento dell'imposta sul conferimento in discarica e l'applicazione di una tariffa sui rifiuti in linea con il principio "paghi quanto butti" (paragrafi [86-100](#)):

- l'importo dell'imposta sul conferimento in discarica varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, e può indurre a spedire i rifiuti in altri paesi per motivi economici;
- le tariffe sui rifiuti addebitate ai cittadini non coprivano tutti i costi di gestione dei rifiuti e sono state raramente calcolate in base al peso o al volume dei rifiuti prodotti.

18 Per molte di queste questioni, la Commissione aveva formulato raccomandazioni agli Stati membri a seguito della procedura di allarme preventivo del 2018 o del 2023 o di entrambe (paragrafi [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) e [100](#)).



Raccomandazione 3

Valutare la fattibilità di una armonizzazione a livello dell'UE delle imposte sul conferimento in discarica e sull'incenerimento

La Commissione dovrebbe valutare i costi, i benefici e la fattibilità dell'introduzione e/o dell'armonizzazione di adeguate imposte sul conferimento in discarica e sull'incenerimento in tutta l'UE.

Termine di attuazione: 4° trimestre 2026

La maggior parte dei progetti inclusi nel campione ha subito ritardi e alcuni hanno registrato problemi di costi e capacità

19 Per quanto riguarda i 16 progetti del campione cofinanziati nell'ambito della politica di coesione, la Corte ha rilevato che:

- 13 (80 %) progetti hanno subito ritardi significativi, che hanno causato in alcuni casi il deterioramento delle strutture e l'inutilizzo delle attrezzature;
- quattro (25 %) hanno registrato aumenti dei costi superiori al 20 %;
- tre dei dieci progetti (30 %) che erano stati in funzione abbastanza a lungo da consentire una valutazione dell'utilizzo della capacità operavano al di sotto della loro capacità, mentre due dei dieci (20 %) non disponevano di capacità sufficiente;
- cinque degli otto progetti (63 %) che comprendevano investimenti per una discarica avevano adottato disposizioni sufficienti a coprire i costi della chiusura e della successiva gestione del sito per un periodo di almeno 30 anni (paragrafi [102](#) - [107](#)).

Le osservazioni della Corte in dettaglio

La Commissione ha reso più stringenti i valori-obiettivo e altri requisiti giuridici, ma ha avviato in ritardo le procedure di infrazione per il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo relativi ai rifiuti

- 20** Dal 1975 la Commissione ha adottato misure volte a regolamentare le modalità di raccolta e di trattamento dei rifiuti da parte delle autorità nazionali e comunali. Ha messo a disposizione finanziamenti dell'UE, in particolare agli Stati membri e alle regioni meno sviluppati, e ha introdotto una normativa in materia. Tra le altre cose, la Commissione ha definito il percorso da compiere a livello dell'UE stabilendo valori-obiettivo. I valori-obiettivo dovrebbero essere basati su una valutazione fondata su dati concreti, che comprenda ipotesi solide, e dovrebbero essere ambiziosi ma realistici.
- 21** Gli attuali valori-obiettivo definiti dalla direttiva quadro sui rifiuti¹ ("direttiva sui rifiuti") e dalla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio² ("direttiva sugli imballaggi") sono stati modificati più volte (*figura 2*).

¹ Direttiva 2008/98/CE

² Direttiva 94/62/CE.

Figura 2 | Valori-obiettivo stabiliti dalla direttiva sui rifiuti e dalla direttiva sugli imballaggi

	Direttive sugli imballaggi del 1994 e del 2004	Direttiva sugli imballaggi del 2004	Direttiva sui rifiuti del 2008	Direttiva sui rifiuti e direttiva sugli imballaggi del 2018		Direttiva sui rifiuti del 2018
	Al più tardi entro la fine di giugno 2001	Al più tardi entro la fine del 2008	Entro la fine del 2020	Entro la fine del 2025	Entro la fine del 2030	Entro la fine del 2035
Imballaggi recuperati o inceneriti con recupero di energia (in termini di peso)	 dal 50 % (minimo) al 65 % (massimo)	 60 % (minimo)				
Rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati (in termini di peso)			 50 %* (minimo)	 55 % (minimo)	 60 % (minimo)	 65 % (minimo)
Totale dei rifiuti di imballaggio riciclati (in termini di peso)	 dal 25 % (minimo) al 45 % (massimo)	 dal 55 % (minimo) al 80 % (massimo)		 65 % (minimo)	 70 % (minimo)	

Obiettivi di riciclaggio specifici per materiale (in termini peso)

Plastica		 22,5 % (minimo)		 50 % (minimo)	 55 % (minimo)	
Legno		 15 % (minimo)		 25 % (minimo)	 30 % (minimo)	
Metalli ferrosi		 50 %** (minimo)		 70 % (minimo)	 80 % (minimo)	
Alluminio (metalli non ferrosi)				 50 % (minimo)	 60 % (minimo)	
Vetro		 60 % (minimo)		 70 % (minimo)	 75 % (minimo)	
Carta e cartone		 60 % (minimo)		 75 % (minimo)	 85 % (minimo)	

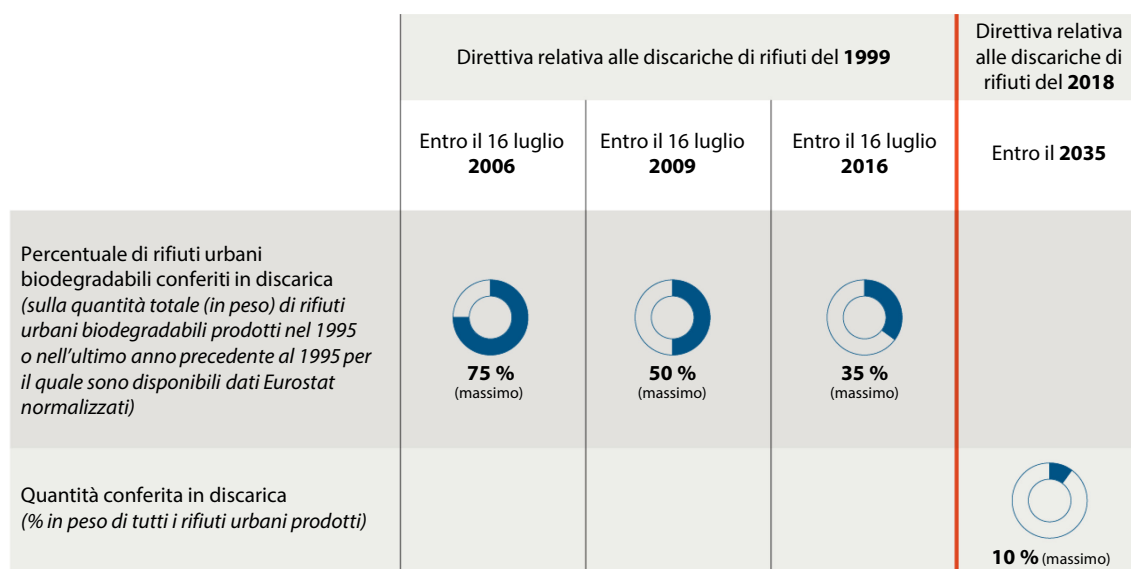
* Il valore-obiettivo per il 2020 riguardava soltanto il tasso di riciclaggio per carta, metalli, plastica e vetro, mentre quelli successivi (per il 2025, il 2030 e il 2035) si riferivano a tutti i rifiuti urbani.

** Il valore-obiettivo per il 2008 riguardava tutti i metalli, mentre quelli successivi (per il 2025 e il 2030) distinguono i metalli ferrosi dall'alluminio.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della direttiva sui rifiuti e della direttiva sugli imballaggi.

22 I valori-obiettivo stabiliti dalla direttiva relativa alle discariche di rifiuti³ sono illustrati in dettaglio nella [figura 3](#).

Figura 3 | Valori-obiettivo stabiliti dalla direttiva relativa alle discariche di rifiuti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della direttiva relativa alle discariche di rifiuti.

23 Spetta alla Commissione applicare, attuare e far rispettare efficacemente il diritto dell'UE⁴. A tal fine, la Commissione dovrebbe monitorare attentamente come gli Stati membri applicano e fanno rispettare tale normativa, affrontare le questioni che dovessero emergere per porre rimedio a eventuali violazioni della normativa e avviare, ove necessario, adeguate procedure di infrazione.

24 La Corte ha valutato se le iniziative giuridiche della Commissione e le misure per imporre il rispetto della normativa fossero adatte allo scopo, in particolare se:

- la Commissione avesse proposto valori-obiettivo chiari sulla base di una logica fondata;
- gli atti giuridici includessero disposizioni adeguate per incoraggiare gli Stati membri a rispettare le finalità e gli obiettivi dell'UE;
- la Commissione disponesse di un sistema efficace per imporre il rispetto della normativa.

³ Direttiva 1999/31/CE

⁴ Comunicazione della Commissione 2017/C 18/02.

La Commissione ha proposto valori-obiettivo chiari sulla base di una logica fondata

- 25** L'UE ha inizialmente fissato valori-obiettivo in materia di rifiuti di imballaggio nel 1994 con la direttiva sugli imballaggi. A ciò ha fatto seguito, nel 1999, la direttiva relativa alle discariche di rifiuti, che fissa valori-obiettivo per la riduzione della quantità di rifiuti biodegradabili conferiti in discarica. Nel corso del tempo, la normativa dell'UE ha progressivamente spostato l'attenzione dallo smaltimento in discarica all'incenerimento e al recupero, per poi passare alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio. Inoltre, la normativa dell'UE è stata estesa ai rifiuti di imballaggio e ad altri flussi di rifiuti, tra cui i rifiuti urbani (ossia i rifiuti provenienti dai nuclei domestici e da fonti simili). La Commissione ha basato le proprie azioni su analisi approfondite, come indicato nella presente sezione.
- 26** In particolare, sono stati introdotti miglioramenti significativi con i riesami del 2018 della direttiva sui rifiuti, della direttiva sugli imballaggi e della direttiva relativa alle discariche di rifiuti (cfr. le ultime tre colonne della [figura 2](#) e l'ultima colonna della [figura 3](#)).
- La Commissione ha avviato il processo di riesame nel 2014 formulando proposte legislative volte a modificare queste tre direttive. Dette proposte erano ampiamente in linea con la valutazione d'impatto basata su uno studio da essa commissionato. La valutazione d'impatto ha concluso che i valori-obiettivo fissati nelle proposte erano realistici.
 - Tuttavia, a seguito delle discussioni iniziali in merito alle proposte della Commissione, il Consiglio⁵ ha chiesto valori-obiettivo realistici e raggiungibili, che tenessero conto delle caratteristiche specifiche di ciascuno Stato membro, in particolare dei diversi livelli di performance.
 - Di conseguenza, alla fine del 2015 la Commissione ha ritirato le sue proposte iniziali e ha presentato proposte rivedute, sulla base di una valutazione d'impatto aggiornata. Nel complesso, i valori-obiettivo proposti erano meno ambiziosi e avevano scadenze più lunghe. A seguito del processo legislativo, i valori-obiettivo sono stati ulteriormente attenuati, ma sono rimasti comunque più impegnativi rispetto a quelli delle direttive in vigore prima del 2018 ([tabella 1](#)).

⁵ Comunicato stampa [14510/14](#).

Tabella 1 | Valori-obiettivo proposti e adottati (in %)

Valori-obiettivo	Termine ultimo	1 ^a proposta della Commissione	2 ^a proposta della Commissione	Direttive adottate nel 2018
Discarica: valore-obiettivo meno ambizioso e tempi più lunghi	2020 2025 2030 2035	25 5	 10	 10
Rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati: valore-obiettivo meno ambizioso e tempi più lunghi	2020 2025 2030 2035	50 70	 60 65	55 60 65
Rifiuti di imballaggio riciclati: valore-obiettivo meno ambizioso	2020 2025 2030	60 70 80	65 70	50 65 70

27 Nel 2014, quando era stata presentata la prima valutazione d’impatto, la maggior parte (79 %) degli Stati membri aveva raggiunto il valore-obiettivo per il 2008 fissato dalla direttiva sugli imballaggi (“rifiuti di imballaggio riciclati”). Il Comitato delle regioni aveva commentato in merito alla proposta della Commissione del 2014: *“i buoni risultati raggiunti in alcuni Stati membri mostrano anche che è possibile realizzare obiettivi ambiziosi, o approssimarvisi, quando le condizioni generali sono quelle giuste e se la necessaria capacità amministrativa è stata sviluppata laddove prima non esisteva”*⁶. In effetti, dato il numero di valori-obiettivo, è necessario che gli Stati membri dispongano di strutture organizzative efficaci e di risorse finanziarie sufficienti. L’analisi svolta dalla Corte sui progressi compiuti tra il 2010 e il 2022 ([allegato II](#)) conferma la dichiarazione del Comitato delle regioni circa la possibilità di raggiungere valori-obiettivo ambiziosi, o almeno avvicinarsi a essi.

- Alcuni Stati membri avevano compiuto progressi significativi, mentre altri avevano compiuto progressi modesti e alcuni avevano compiuto progressi scarsi o nulli.
- Tra i paesi in ritardo nel conseguimento della maggior parte dei valori-obiettivo figuravano Grecia, Cipro, Malta e Romania (ad esempio per quanto riguarda i rifiuti “conferiti in discarica”, i “rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati” e i “rifiuti di imballaggio riciclati”). Per la Grecia e la Romania, la Corte ha rilevato ritardi nell’attuazione dei progetti e, in generale, nell’attuazione delle misure volte a gestire i rifiuti (paragrafi [70-78](#) e [102 -107](#)).

⁶ Parere [2015/C 140/08](#).

- 28** Nella valutazione d'impatto⁷ pubblicata nell'ambito della proposta di modifica della direttiva sugli imballaggi del 2022, la Commissione aveva concluso che le misure adottate dagli Stati membri sulla base di varie direttive non erano *“sufficienti a garantire il conseguimento di tutti i valori-obiettivo specifici relativi ai tassi di riciclaggio stabiliti nella direttiva sugli imballaggi. Inoltre, esiste un potenziale significativo per migliorare il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio anche negli Stati membri che raggiungeranno almeno alcuni dei valori-obiettivo stabiliti per il riciclaggio”* [trad. della Corte]. La Commissione ha pertanto proposto di convertire la direttiva in un regolamento. Il regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio⁸ (“regolamento sugli imballaggi”) è stato adottato nel 2025.
- 29** Resta difficile stabilire se le difficoltà di determinati Stati membri nel conseguire i valori-obiettivo siano dovute al numero e/o all'ambizione di questi ultimi, alla mancanza di un'azione efficace da parte degli Stati membri o, eventualmente, a una combinazione di entrambi.
- 30** La normativa dell'UE ha inoltre introdotto concessioni per facilitare il conseguimento dei valori-obiettivo. Una prima concessione è collegata al metodo utilizzato per il calcolo dei valori-obiettivo. Una decisione della Commissione⁹ ha consentito agli Stati membri di scegliere tra quattro diversi metodi per calcolare il valore-obiettivo 2020 relativo ai “rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati” (di seguito “obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani”). La situazione è cambiata con il valore-obiettivo per il 2025: tutti gli Stati membri devono utilizzare lo stesso metodo (numero 4¹⁰), ovvero il meno vantaggioso. La valutazione della Commissione relativa al conseguimento del valore-obiettivo del 2020 si basa sul metodo scelto dagli Stati membri. L'impatto sul grado di conseguimento del valore-obiettivo è illustrato nel riquadro 1 e nella figura 4. Ulteriori fattori che incidono sulla comparabilità dei dati sono illustrati nell'allegato III.

⁷ SWD(2022) 384.

⁸ Regolamento (UE) 2025/40.

⁹ Decisione 2011/753/UE

¹⁰ Decisione di esecuzione (UE) 2019/1004.

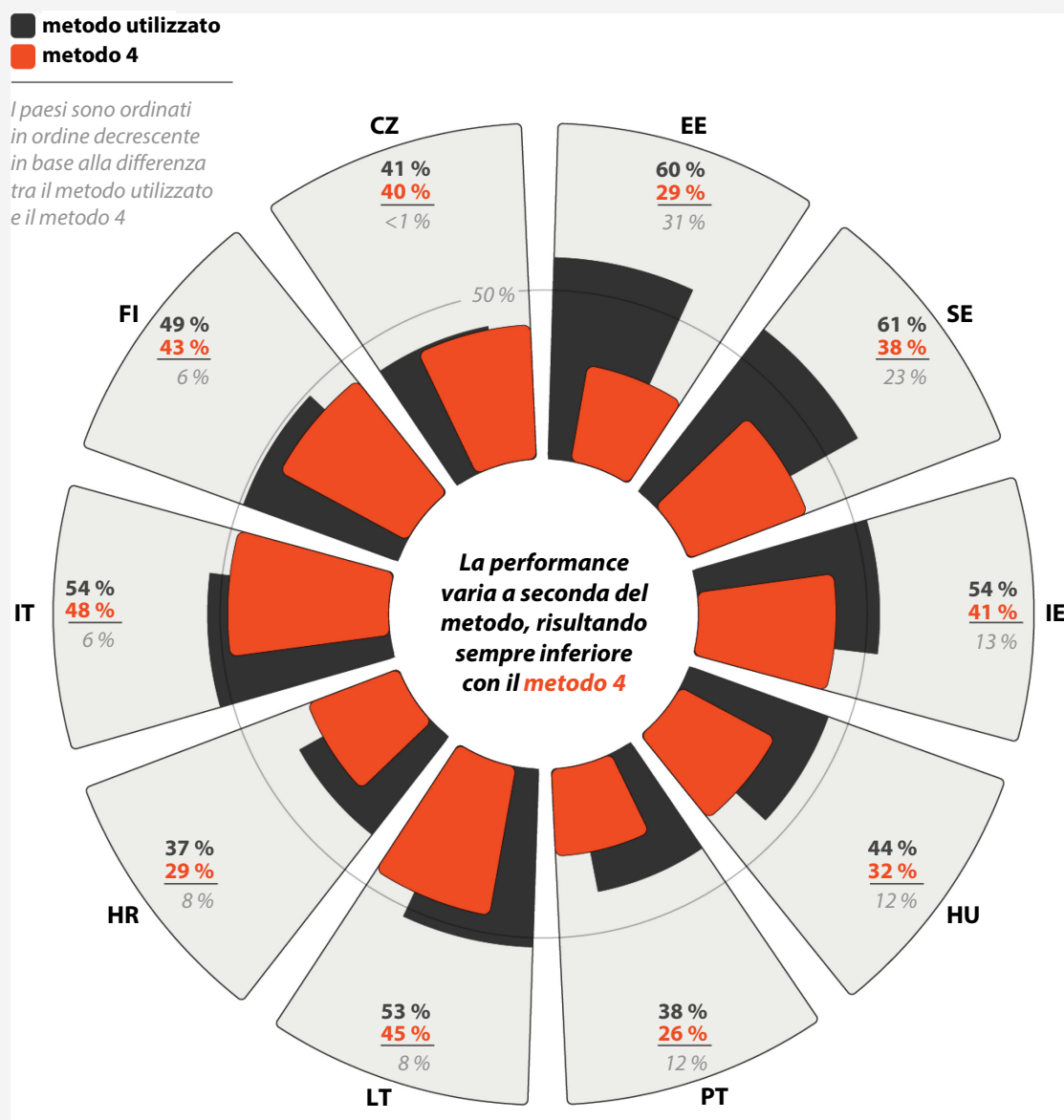
Riquadro 1

Metodi diversi per calcolare il valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani per il 2020

Per il valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani per il 2020, la maggioranza degli Stati membri (15) ha già scelto di essere valutata sulla base del metodo 4, mentre nove Stati hanno utilizzato il metodo 2 e due il metodo 1. La Grecia (a fine 2024) non aveva comunicato alcun dato per il 2020. Inoltre, 10 di questi 11 Stati membri avevano comunicato dati basati sia sul vecchio metodo che sul nuovo. Ciò ha consentito alla Corte di confrontare i dati e di constatare che i dati ricavati con il metodo 4 erano in media inferiori di 12 punti percentuali (con un intervallo compreso tra -0,5 e -3,9 punti percentuali), come illustrato nella [figura 4](#).

Sebbene l'utilizzo di un metodo diverso dal metodo 4 abbia facilitato il conseguimento del valore-obiettivo, ciò implica anche che tali Stati membri dovranno compiere maggiori sforzi per raggiungere il nuovo valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani del 55 % entro il 2025. Nonostante il nuovo valore-obiettivo sia superiore solo di cinque punti percentuali a quello fissato per il 2020, gli Stati membri devono innanzitutto compensare la differenza tra i due metodi e poi raggiungere i cinque punti percentuali supplementari.

Figura 4 | Impatto dei diversi metodi di calcolo per il valore-obiettivo per il 2020



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati forniti da Eurostat.

31 Una seconda concessione riguarda i termini ultimi per il conseguimento dei valori-obiettivo. Sulla base delle proposte della Commissione che sono state perfezionate durante il processo legislativo, la direttiva sui rifiuti e la direttiva relativa alle discariche di rifiuti stabiliscono che gli Stati membri possono, a determinate condizioni, scegliere di prorogare tali termini. Analogamente, è possibile una proroga di cinque anni per i valori-obiettivo specifici per materiale stabiliti dalla direttiva sugli imballaggi. Tale disposizione non faceva parte della proposta originaria della Commissione, ma è stata inclusa nel corso del processo legislativo. Di conseguenza, otto¹¹ Stati membri (sugli 11 che soddisfacevano le condizioni) hanno notificato l'intenzione di posporre il conseguimento del valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani fissato per il 2025 e sette¹² (dei 27 che soddisfacevano le condizioni) hanno notificato la stessa intenzione per gli obiettivi di imballaggio specifici per materiale fissati per il 2025. Poiché alcuni Stati membri intendono posporre il raggiungimento di più obiettivi, sono in totale 12 gli Stati membri che si sono avvalsi di questa possibilità. Tuttavia, la relazione di segnalazione preventiva della Commissione del 2023 sui progressi compiuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dei valori-obiettivo ha individuato 23 Stati membri a rischio di non raggiungere uno o più di essi (*figura 7*). Il che significa che non tutti gli Stati membri che erano considerati a rischio e che avrebbero potuto chiedere una proroga si sono avvalsi di questa opzione.

32 La Corte ha inoltre valutato le motivazioni per cui non sono stati fissati valori-obiettivo per alcuni aspetti, in particolare per la prevenzione e l'incenerimento di rifiuti.

33 La possibilità di introdurre valori-obiettivo per la **prevenzione dei rifiuti** è stata menzionata per la prima volta in una comunicazione della Commissione nel 2003. La direttiva sui rifiuti del 2008 non ha fissato valori-obiettivo, ma ha imposto agli Stati membri di preparare programmi di prevenzione dei rifiuti entro la fine del 2013. Analogamente, la Commissione non ha proposto tali valori-obiettivo nelle proprie proposte di modifica della direttiva sui rifiuti del 2014 e del 2015. Secondo le valutazioni d'impatto della Commissione, le ragioni principali di tale scelta erano le seguenti:

- poiché il concetto di “rifiuti urbani” non è chiaramente definito, non era possibile confrontare i dati comunicati dagli Stati membri. Ciò rendeva difficile anche fissare valori-obiettivo che potessero essere applicati in modo uniforme;
- l'efficacia dei programmi di prevenzione dei rifiuti doveva essere valutata prima dell'introduzione dei valori-obiettivo.

¹¹ Grecia, Croazia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania e Slovacchia.

¹² Cechia, Grecia, Croazia, Lussemburgo, Malta, Portogallo e Svezia.

34 Ciononostante, la Commissione ha iniziato a introdurre misure volte a ridurre la produzione di rifiuti da flussi specifici.

- Sulla base delle proposte della Commissione, ulteriormente modificate nell’ambito del processo legislativo, una direttiva del 2015¹³ ha introdotto restrizioni all’uso di borse di plastica in materiale leggero, mentre nel 2019 un’altra direttiva¹⁴ ha vietato alcuni prodotti di plastica (come posate, piatti e cannucce).
- Le proposte della Commissione del 2022¹⁵ per la modifica della direttiva sugli imballaggi (inserite nel regolamento sugli imballaggi adottato) e quella del 2023¹⁶ per la modifica della direttiva sui rifiuti (adottata nell’autunno 2025) hanno introdotto per la prima volta valori-obiettivo di riduzione, che riguardano flussi di rifiuti specifici: sprechi alimentari e rifiuti di imballaggio. Ulteriori dettagli sono forniti nell’*allegato IV*.

35 La base giuridica dell’UE non fissa valori-obiettivo per l’**incenerimento**. In passato, molti Stati membri hanno investito in inceneritori e alcuni continuano a farlo, come nel caso dell’Italia (ad esempio a Roma, *riquadro 3*). Tali investimenti sono costosi e gli impianti hanno una vita utile pari o superiore a 20 anni. Di conseguenza, l’incenerimento rimane il principale metodo di smaltimento dei rifiuti per molti Stati membri (*figura 4* dell’*allegato I*). Inoltre, la maggior parte degli inceneritori recupera energia che può essere venduta per generare entrate. Tuttavia, la normativa dell’UE prevede alcune misure restrittive sull’uso dell’incenerimento, che potrebbero essere rafforzate in futuro.

- Il Parlamento europeo aveva chiesto che entro il 2020 l’incenerimento fosse strettamente limitato ai rifiuti non riciclabili e non biodegradabili. Quest’ultimo aspetto è stato in gran parte attuato, in quanto la direttiva sui rifiuti del 2018 prevede che i rifiuti organici siano riciclati alla fonte o raccolti in modo differenziato. Stabilisce inoltre che i rifiuti raccolti in modo differenziato non debbano essere inceneriti.

¹³ Direttiva (UE) 2015/720.

¹⁴ Direttiva (UE) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677.

¹⁶ COM(2023) 420.

- Nel 2026 la Commissione dovrà valutare se è fattibile includere gli inceneritori di rifiuti urbani nel sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE a partire dal 2028¹⁷. Nell'ambito di questo sistema, tali impianti dovrebbero cedere le quote di emissioni, acquistate all'asta, per compensare le loro emissioni di gas e effetto serra. Ciò aumenterebbe il costo dell'incenerimento, disincentivando il tal modo questo metodo.

La Commissione ha gradualmente reso più stringenti i requisiti giuridici per i rifiuti urbani, ma permangono sfide nel mercato del riciclaggio

- 36** I valori-obiettivo e le finalità dell'UE possono essere raggiunti solo se gli Stati membri prendono iniziative per conseguirli. La Corte ha pertanto valutato in che misura la Commissione abbia rafforzato i requisiti giuridici a tal fine.
- 37** La prima direttiva sui rifiuti del 1975 imponeva già agli Stati membri di elaborare **piani di gestione dei rifiuti**, concentrandosi principalmente sui tipi di rifiuti, sulle quantità e sui siti di smaltimento. Sulla base delle proposte della Commissione, nel quadro giuridico dell'UE sono stati gradualmente rafforzati i requisiti relativi al contenuto dei piani (ad esempio, essi dovrebbero includere una valutazione dei sistemi di raccolta dei rifiuti esistenti). Ciò significa che i piani di gestione dei rifiuti dovrebbero ora rispecchiare in modo esaustivo la politica di ciascun paese in materia di rifiuti. Sebbene il requisito di allineare i piani agli obiettivi dell'UE sia stato incluso nella base giuridica solo nel 2018, si è trattato di uno sviluppo positivo. Gli Stati membri sono tenuti a valutare i piani almeno ogni sei anni e, se opportuno, a riesaminarli¹⁸. La direttiva sui rifiuti conferisce agli Stati membri il potere discrezionale di decidere se è necessario un aggiornamento, limitando in tal modo i poteri della Commissione per imporre il rispetto della normativa.
- 38** Sebbene la base giuridica non richieda esplicitamente alla Commissione di valutare i piani, questa ha analizzato i piani nazionali e regionali di tutti gli Stati membri tra il 2015 e il 2018 con l'aiuto di un contraente. La Commissione ha concluso che un numero significativo di piani non era soddisfacente. Recentemente, la Commissione ha incaricato una società esterna di valutare i piani di gestione dei rifiuti più recenti (nazionali, regionali e locali). La valutazione dovrebbe essere completata entro la prima metà del 2026.

¹⁷ Direttiva 2003/87/CE, articolo 30, paragrafo 7.

¹⁸ Direttiva 2008/98/CE, articolo 30, paragrafo 1.

39 Nel 2005 la Commissione ha proposto di imporre agli Stati membri di elaborare **programmi di prevenzione dei rifiuti**; tale obbligo è stato poi sancito dalla direttiva sui rifiuti del 2008.

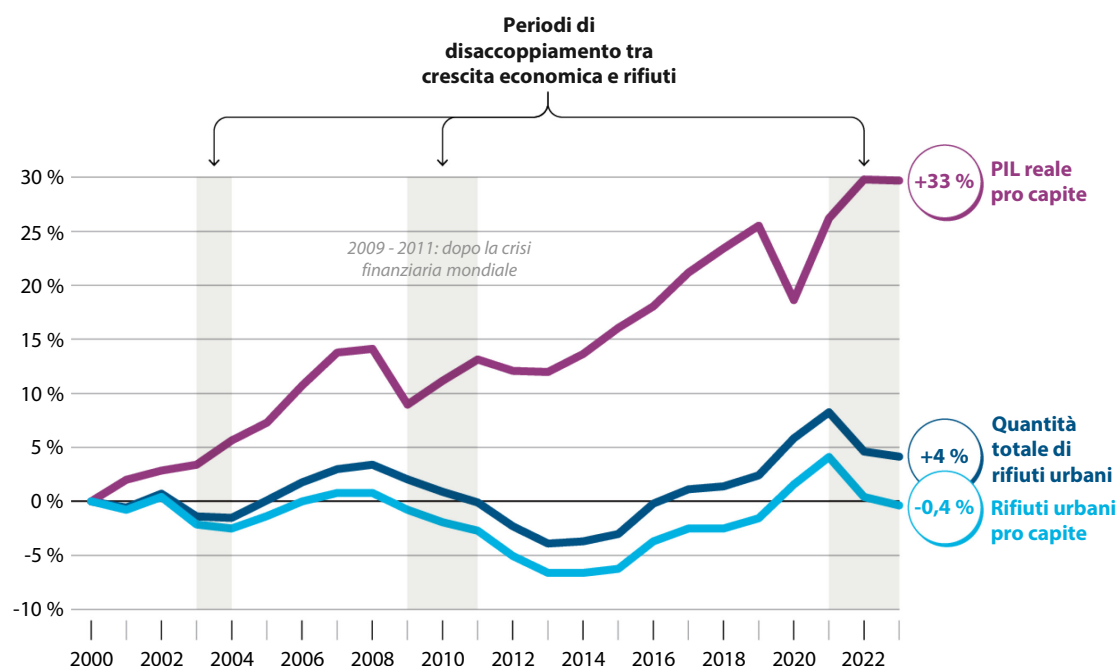
L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è stata incaricata di pubblicare relazioni che esaminino i progressi compiuti nel completamento e nell'attuazione dei programmi di prevenzione dei rifiuti. La relazione del 2025¹⁹ ha concluso fra l'altro che:

- nonostante l'importanza della prevenzione dei rifiuti, gli attuali programmi continuano a basarsi prevalentemente su iniziative volontarie, accordi e campagne di informazione, che rappresentano l'81 % di tutte le misure individuate incluse nei programmi;
- nonostante il nesso tra produzione di rifiuti e crescita economica, gli strumenti economici (come gli incentivi finanziari) rimangono sottoutilizzati;
- le informazioni sull'effettiva attuazione di tali programmi sono limitate. Sebbene gli Stati membri siano tenuti a valutare i propri programmi almeno ogni sei anni, tale requisito spesso non è soddisfatto, le valutazioni non sono sempre accessibili al pubblico e l'efficacia degli strumenti d'intervento non è sufficientemente valutata.

40 La prevenzione dei rifiuti dovrebbe alla fine portare a scollegare la produzione di rifiuti dalla crescita economica, misurata in base al prodotto interno lordo (PIL). Negli ultimi 23 anni, tale disaccoppiamento è stato raggiunto in periodi di tempo specifici: la produzione di rifiuti urbani continua per lo più a crescere quando il PIL cresce, anche se in misura minore, come illustrato nella [figura 5](#).

¹⁹ Relazione n. 02/2025 dell'AEA.

Figura 5 | Fluttuazione del PIL e dei rifiuti urbani (2000-2003)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle serie di dati Eurostat [sdg_08_10](#) per il PIL reale pro capite e [env_wasmun](#) per i rifiuti urbani totali e i rifiuti urbani pro capite.

41 Altri requisiti riguardano le **norme di finanziamento nell'ambito della politica di coesione**, una delle principali fonti di finanziamento per gli Stati membri e le regioni meno sviluppati. La Corte ha riscontrato che tali norme riflettono progressivamente la gerarchia dei rifiuti (*allegato I*, paragrafo *04*).

- Per il periodo di programmazione 2014-2020, i testi giuridici disciplinanti la politica di coesione non imponevano alcuna restrizione ai tipi di progetto ammissibili al cofinanziamento. Tuttavia, gli *orientamenti in materia di gestione dei rifiuti* della Commissione sottolineavano che le misure previste per i livelli inferiori della gerarchia erano *meno auspicabili* e che *dovevano essere adottate solo quando non era possibile applicare le misure previste per i livelli superiori di tale gerarchia*. Gli investimenti per i livelli inferiori si riferiscono a discariche, impianti di incenerimento o impianti di trattamento meccanico biologico.

- Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2021-2027, il testo giuridico ha compiuto un ulteriore passo avanti, escludendo dall'ambito di applicazione del sostegno i) gli investimenti nelle discariche e ii) gli investimenti nel potenziamento della capacità degli impianti di trattamento dei rifiuti residui (ossia impianti di trattamento meccanico biologico o impianti di incenerimento), sia pur con limitate eccezioni²⁰. Inoltre, gli investimenti sostenuti dovevano rispettare il principio "non arrecare un danno significativo" per evitare di nuocere al conseguimento dell'obiettivo ambientale della transizione verso un'economia circolare²¹.

42 Per quanto riguarda i finanziamenti nell'ambito della politica di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, la Commissione ha inoltre introdotto alcune **condizioni** che gli Stati membri dovevano soddisfare entro la fine del 2016. Se uno Stato membro non rispettava tali condizioni, la Commissione poteva sospendere i pagamenti. Condizioni analoghe si applicano al periodo di programmazione 2021-2027. A differenza del periodo 2014-2020, gli Stati membri sono tenuti ad applicare le condizioni durante l'intero periodo 2021-2027. Inoltre, la Commissione non rimborserà le spese dichiarate se gli Stati membri non soddisfano, o non continuano a soddisfare, le condizioni durante l'intero periodo.

43 Una di queste condizioni riguardava l'elaborazione di piani di gestione dei rifiuti conformi alla direttiva sui rifiuti. Sebbene la direttiva sui rifiuti richiedesse la preparazione di tali piani sin dal 1975, un numero significativo di Stati membri ha avuto bisogno di tempo per ottemperare. Poiché i programmi che attuano la politica di coesione sono per lo più elaborati e gestiti a livello regionale, le regioni hanno presentato piani regionali per la gestione dei rifiuti.

- Periodo 2014-2020: 13 Stati membri non soddisfacevano tale condizione quando la Commissione ha approvato i loro programmi regionali e nazionali di attuazione della politica di coesione. Di conseguenza, hanno dovuto presentare piani d'azione specifici. La Commissione ha successivamente ritenuto che la condizione fosse soddisfatta.
- Periodo 2021-2027: a metà giugno 2025, 29 dei 155 programmi ai quali si applicava la condizione non l'avevano ancora soddisfatta. Questi 29 programmi riguardavano cinque Stati membri.

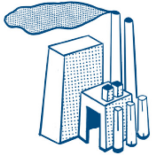
²⁰ Regolamento (UE) 2021/1058, articolo 7, paragrafo 1, lettere f) e g).

²¹ Regolamento (UE) 2021/1060, considerando 10 e articolo 9, paragrafo 4.

- 44** Il soddisfacimento della condizione non implica che i piani siano di buona qualità, realistici e fattibili, come risulta dall'analisi eseguita dalla Corte sui quattro Stati membri esaminati (paragrafi [70-75](#)).
- 45** Nel 2020, la decisione del Consiglio relativa alle risorse proprie dell'UE²² ha incentivato gli Stati membri a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso, promuovere il riciclaggio e dare impulso all'economia circolare. Ciò è stato fatto imponendo a ciascuno Stato membro di versare un **contributo nazionale all'UE** proporzionale alla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica che essi non riciclano.
- 46** La Commissione ha gradualmente rafforzato i requisiti imposti agli Stati membri in materia di **strumenti economici**. Questi possono svolgere un ruolo cruciale nel conseguimento degli obiettivi in materia di gestione e prevenzione dei rifiuti urbani. Le principali tipologie di strumenti sono descritte nella [figura 6](#).

²² Decisione (UE, Euratom) 2020/2053

Figura 6 | Strumenti economici

	Tipo di strumento economico	Finalità
	Imposta sul conferimento in discarica	Tributo da pagare sulla quantità di rifiuti conferiti in discarica. Detta imposta dovrebbe rendere lo smaltimento in discarica più costoso e quindi meno attraente.
	Imposta sull'incenerimento	Tributo da pagare sulla quantità di rifiuti destinati all'incenerimento. Detta imposta dovrebbe rendere l'incenerimento più costoso e quindi meno attraente.
	Principio "paghi quanto butti"	I produttori di rifiuti pagano una tariffa sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti (ossia, in peso o volume). Ciò dovrebbe incentivare a produrre meno rifiuti e a differenziali meglio.
	Sistemi di cauzione-rimborso	Il consumatore paga una cauzione quando acquista, ad esempio, una bevanda in bottiglia. La cauzione verrà rimborsata al momento della restituzione della bottiglia. I sistemi dovrebbero incentivare una raccolta efficiente dei prodotti e dei materiali utilizzati.
	Regimi di responsabilità estesa del produttore	I produttori di prodotti si assumono la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto. In particolare, i produttori dovrebbero coprire i costi della raccolta differenziata dei rifiuti, del loro successivo trasporto e trattamento. Detti regimi dovrebbero incentivare a progettare prodotti rispettosi dell'ambiente.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base, tra l'altro, della direttiva sui rifiuti e della nota informativa [29/2022](#) dell'AEA.

47 Mentre la direttiva sui rifiuti del 2008 incoraggiava l'uso di strumenti economici, la direttiva sui rifiuti del 2018 lo ha reso obbligatorio. La valutazione d'impatto svolta dalla Commissione nel 2014 ha concluso che imporre una piena armonizzazione di tali strumenti sarebbe eccessivo. La normativa dell'UE concede pertanto agli Stati membri la flessibilità di scegliere quali strumenti attuare, con le seguenti eccezioni principali.

- Un sistema di cauzione-rimborso sarà obbligatorio a partire dal gennaio 2029 per determinati formati di imballaggio. Tale disposizione si basava su una proposta della Commissione e figurava nel regolamento sugli imballaggi del 2025.
- I regimi di responsabilità estesa del produttore sono obbligatori per tutti gli imballaggi dal gennaio 2025. Tale disposizione è stata introdotta dai colegislatori (Parlamento europeo e Consiglio) nella direttiva sugli imballaggi.

48 La Commissione ha inoltre gradualmente rafforzato i requisiti per gli Stati membri nel settore dei **sistemi di raccolta differenziata** (*tabella 2* dell'*allegato IV*). Sistemi di raccolta efficaci sono essenziali per raccogliere materiali riciclabili di alta qualità e raggiungere tassi di riciclaggio elevati.

- Mentre la direttiva sui rifiuti del 2008 imponeva la raccolta differenziata almeno per carta, metallo, plastica e vetro entro il 2015, la direttiva sui rifiuti del 2018 ha esteso tale disposizione anche ai prodotti tessili a partire dal gennaio 2025.
- Mentre la direttiva sui rifiuti del 2008 incoraggiava la raccolta differenziata dei rifiuti organici, la direttiva sui rifiuti del 2018 imponeva agli Stati membri di separare e riciclare alla fonte, entro il 31 dicembre 2023, i rifiuti organici oppure di raccogliarli separatamente e non mescolarli con altri tipi di rifiuti.

- 49** Più di recente, la Commissione ha anche iniziato ad affrontare il problema dei rifiuti dal punto di vista della produzione. La questione dei rifiuti dovrebbe essere presa in considerazione già nella fase di **progettazione del prodotto**. Si tratta di un ulteriore importante passo avanti verso la riduzione dei rifiuti, ma ci vorrà tempo prima che si possano osservare risultati sostanziali. I tre principali atti giuridici sono la direttiva del 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica²³ (paragrafo **34** e **allegato IV**, **tabella 1**), il regolamento del 2025 sugli imballaggi (**tabella 1** dell'**allegato IV**) e il regolamento del 2024 sulla progettazione ecocompatibile²⁴. Quest'ultimo istituisce un quadro e pone le basi per la successiva adozione di norme specifiche, sia per ciascun prodotto che orizzontalmente. A tal fine, la Commissione stabilirà un ordine di priorità dei prodotti e successivamente inizierà a elaborare norme relative ai prodotti. Un primo elenco di priorità²⁵ è stato adottato nella primavera del 2025 e comprende, ad esempio, i tessuti.
- 50** La Corte ha riscontrato difficoltà per quanto riguarda l'industria del riciclaggio, in particolare della plastica, e la domanda di materiali secondari (ossia riciclati). Senza un'industria e un mercato del riciclaggio efficaci, i valori-obiettivo di riciclaggio rischiano di non essere raggiunti. L'AEA ha concluso²⁶ che i) le catene del valore della plastica non sono sostenibili, poiché generano emissioni, producono più rifiuti e aumentano l'inquinamento; ii) la riduzione di tali impatti richiede il passaggio a un sistema circolare e sostenibile per quanto riguarda la plastica.
- 51** I riciclatori sono operatori economici che hanno bisogno di svolgere una attività economica redditizia. Di recente, l'organizzazione che rappresenta gli interessi dei riciclatori europei della plastica nell'UE ha segnalato²⁷ una crisi nel proprio settore, citando varie ragioni quali: i) l'aumento dei costi di esercizio, dovuto in parte ai prezzi elevati dell'energia; ii) le importazioni a basso costo e non verificate di plastica vergine e riciclata, e iii) la scarsa domanda di plastica vergine e riciclata nell'UE.

²³ Direttiva (UE) 2019/904.

²⁴ Regolamento (UE) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187.

²⁶ Nota informativa 05/2024.

²⁷ Plastic Recyclers Europe, "Safeguarding Europe's Plastics Recycling Future", 2025; "Crisis in EU Plastic Recycling Demands Immediate Action", 2025; "EU's competitiveness under severe threat: plastics sector at crossroads", 2024.

- 52** Gli operatori degli impianti di trattamento dei rifiuti in Polonia e il piano nazionale di gestione dei rifiuti della Romania hanno segnalato una carenza di impianti di riciclaggio che acquistano materiali recuperati. Inoltre, gli operatori hanno sottolineato che diversi impianti di riciclaggio stavano riducendo la loro capacità o cessando del tutto l'attività. Tale carenza (ossia, bassa domanda) contribuisce a far scendere i prezzi e comporta la necessità di trasportare i materiali riciclabili su distanze maggiori, generando emissioni legate al trasporto. Ad esempio, un gestore di un impianto incluso nel campione della Corte ha venduto vetro a una struttura situata a 590 km di distanza, mentre un altro ha venduto carta a una struttura situata a più di 570 km e alluminio a uno stabilimento situato a più di 910 km di distanza. L'*allegato V* fornisce ulteriori dettagli sulla variazione dei prezzi di vendita in base ai materiali.
- 53** In termini di domanda, la Corte osserva che il regolamento del 2022²⁸ relativo ai materiali di plastica riciclata specifica che i materiali che vengono a contatto con i prodotti alimentari devono provenire da rifiuti di plastica raccolti in modo differenziato o essere raccolti mediante un sistema che garantisca l'assenza di contaminazione. Ciò riduce le possibilità di utilizzo dei materiali di plastica riciclata. D'altra parte, la Commissione ha annunciato²⁹ che un nuovo atto legislativo sull'economia circolare, che dovrebbe essere adottato nel 2026, intende includere misure volte ad agevolare un mercato unico delle materie prime secondarie, promuovere una maggiore offerta di riciclati (ossia materiali derivanti dal processo di riciclaggio) di alta qualità e stimolare la domanda di materiali secondari e prodotti circolari.

²⁸ Regolamento (UE) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85.

La Commissione ha formulato raccomandazioni all’indirizzo degli Stati membri, ma la loro attuazione, per quel che riguarda il mancato raggiungimento dei valori-obiettivo sui rifiuti, è stata inficiata da problemi di personale e da ritardi

- 54** La Commissione è responsabile del monitoraggio del rispetto del diritto dell’UE da parte degli Stati membri, compresi i progressi compiuti verso il conseguimento dei valori-obiettivo fissati dall’UE. La direttiva sui rifiuti ha affidato alla Commissione il compito di formulare raccomandazioni agli Stati membri ritenuti a rischio di non conseguire detti valori-obiettivo. Laddove gli Stati membri non ottemperino alla normativa dell’UE, la Commissione ha il potere di avviare procedure di infrazione e, in ultima istanza, di adire la Corte di giustizia dell’Unione europea. La Commissione ha il potere discrezionale di decidere se e quando avviare le procedure di infrazione.
- 55** La Corte ha pertanto valutato il processo con cui la Commissione valuta i progressi compiuti dagli Stati membri in materia di gestione dei rifiuti urbani e avvia procedure di infrazione.
- 56** La Commissione ha acquisito una conoscenza approfondita della gestione dei rifiuti urbani negli Stati membri attraverso varie valutazioni.
- Diverse valutazioni d’impatto, come quelle effettuate in preparazione delle modifiche della direttiva sui rifiuti, della direttiva sugli imballaggi e della direttiva relativa alle discariche di rifiuti, nonché del regolamento sugli imballaggi.
 - Due procedure di “promozione della conformità” per contribuire al miglioramento delle pratiche nazionali di gestione dei rifiuti urbani. Una è stata condotta nel periodo 2012-2013 (riguardante dieci Stati membri) e l’altra nel periodo 2014-2015 (riguardante otto Stati membri). Oltre alle relazioni generali³⁰ e alle schede informative specifiche per paese, la Commissione ha inoltre pubblicato tabelle di marcia che delineano le sfide da affrontare e formulano raccomandazioni per il miglioramento.

³⁰ [Relazione](#) pubblicata nel 2013 e [relazione](#) pubblicata nel 2016.

- Segnalazioni preventive: sulla base della direttiva sui rifiuti del 2018, tali segnalazioni devono essere presentate al più tardi tre anni prima del termine previsto per ciascun valore-obiettivo. Sebbene la prima relazione fosse prevista per il 2022, la Commissione ne aveva già preparata una nel 2018³¹. Comprende una parte generale e relazioni specifiche per paese per 14 Stati membri³² ritenuti a rischio di non raggiungere il valore-obiettivo per il riciclaggio dei rifiuti urbani fissato per il 2020. La Commissione aveva pianificato visite di follow-up *in loco*, che tuttavia non hanno avuto luogo a causa della carenza di personale. Nel 2023³³ la Commissione ha pubblicato una seconda relazione basata sul lavoro dettagliato svolto dall'AEA. La relazione ha fornito una valutazione non solo dei valori-obiettivo per il 2025 (*figura 2*), ma anche di quello per il 2035 relativo alle discariche (*figura 3*). Includeva relazioni specifiche per paese per 18 Stati membri ritenuti a rischio di non raggiungere i valori-obiettivo (*figura 7*).
- Profili per paese³⁴ pubblicati nell'aprile 2025 dall'AEA, su richiesta della Commissione. Le valutazioni comprendono prospettive aggiornate sul conseguimento dei valori-obiettivo in materia di riciclaggio e conferimento in discarica.

57 Nell'ultimo decennio, la Commissione non ha effettuato visite *in loco* per la “promozione della conformità”, sebbene tali visite possano sostenere gli sforzi di attuazione degli Stati membri e contribuire a mantenere i rifiuti urbani nei programmi politici nazionali. Ciononostante, le sue raccomandazioni agli Stati membri (paragrafo 56) erano pertinenti, in quanto affrontavano direttamente le questioni chiave individuate.

58 La Commissione ha però perso una opportunità per richiedere adeguamenti dei piani di attuazione che gli Stati membri che prorogavano i termini per il conseguimento di determinati valori-obiettivo dovevano presentare (paragrafo 31). Poiché nessuno dei piani di attuazione presentati era conforme alle direttive, la Commissione ne ha chiesto la revisione. Purtroppo la Commissione non ha potuto terminare la valutazione dei piani riveduti entro il termine di tre mesi indicato dalle direttive e quindi i piani sono stati ritenuti conformi.

³¹ COM(2018) 656.

³² Bulgaria, Estonia, Grecia, Spagna, Croazia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Finlandia.

³³ COM(2023) 304.

³⁴ AEA, *profili per paese* 2025.

59 Inoltre, la Commissione ha avviato con notevole ritardo le procedure d'infrazione per il mancato conseguimento dei valori-obiettivo per il 2008 fissati dalla direttiva sugli imballaggi del 2004. Le procedure contro otto Stati membri³⁵ sono state avviate soltanto nel luglio 2024. Nello stesso tempo, la Commissione ha avviato anche le procedure per il mancato conseguimento dei valori-obiettivo per il 2020 fissati dalla direttiva sui rifiuti del 2008. Poiché gli Stati membri sono tenuti a comunicare i dati entro 18 mesi dall'anno di riferimento (luglio 2022 per i dati relativi al 2020), la Commissione ha impiegato due anni per avviare tali procedure nei confronti di 17 Stati membri.

60 Per quanto riguarda le tre direttive modificate nel 2018, la Commissione ha dovuto verificare se gli Stati membri avessero:

- notificato le loro misure nazionali di attuazione entro il termine di recepimento (luglio 2020) (verifica della comunicazione e del recepimento);
- correttamente rispecchiato tutte le disposizioni della direttiva nel diritto nazionale (verifica della corrispondenza).

61 Per quanto riguarda la direttiva sugli imballaggi, la Commissione non ha effettuato alcuna verifica, in quanto la direttiva doveva essere abrogata da un regolamento. La proposta di regolamento sugli imballaggi è stata pubblicata nel novembre 2022 e il regolamento è stato adottato nel gennaio 2025 con effetto a decorrere dall'agosto 2026.

62 Per quanto riguarda le altre due direttive, la Commissione ha effettuato verifiche sia sulla “comunicazione e recepimento” che sulla “corrispondenza delle disposizioni”, anche se queste ultime erano ancora in corso nel settembre 2025. La Corte ha riscontrato che la Commissione non ha sempre rispettato le scadenze interne previste per le verifiche, come illustrato in dettaglio nella [tabella 2](#). Nella [relazione speciale del 2024 sul rispetto del diritto dell'UE](#), la Corte era giunta a conclusioni analoghe.

³⁵ Irlanda, Grecia, Croazia, Cipro, Ungheria, Malta, Romania e Portogallo.

Tabella 2 | Procedure di infrazione avviate dalla Commissione in relazione alla direttiva sui rifiuti e alla direttiva relativa alle discariche di rifiuti del 2018 (fino al settembre 2025)

Numero di procedimenti	Verifiche della Commissione e scadenze	Constatazioni
Comunicazione/recepimento		
42 procedimenti ("casi") contro 23 Stati membri riguardanti la direttiva sui rifiuti e la direttiva relativa alle discariche di rifiuti del 2018	Non più di 12 mesi tra l'invio della lettera di costituzione in mora e la risoluzione del caso o il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia ³⁶ .	Tutti procedimenti sono state avviati rapidamente, entro tre mesi dal termine di recepimento. Il termine non è stato rispettato nel 68 % dei casi.
Corrispondenza delle disposizioni		
17 procedimenti contro 13 Stati membri, di cui 13 relativi alla direttiva sui rifiuti del 2018 e quattro relativi alla direttiva sulle discariche di rifiuti del 2018.	Completare la verifica della corrispondenza delle disposizioni entro 16-24 mesi dalla data di notifica delle misure nazionali di recepimento. [...] Di norma, la verifica della corrispondenza dovrebbe iniziare solo una volta completata la fase precedente della verifica del recepimento, comprese eventuali procedure di infrazione per la mancata comunicazione delle misure di recepimento ³⁷ .	Il termine non è stato rispettato nel 71 % dei casi.

³⁶ COM(2007) 502, sezione 3.

³⁷ Better Regulation Toolbox 2023.

- 63** La Commissione individua anche potenziali casi di applicazione non corretta delle direttive da parte degli Stati membri, sia a seguito di denunce sia sulla base di proprie indagini. Per quanto riguarda le direttive in materia di rifiuti applicabili prima del 2018, essa ha avviato 56 procedimenti tra luglio 2003 e settembre 2025, comprese quelle menzionate al paragrafo 59. Il riquadro 2 fornisce un esempio.

Riquadro 2

Procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per inadempienze nella raccolta e nello smaltimento di rifiuti urbani

A seguito di una crisi nello smaltimento di rifiuti urbani nella regione Campania nel 2007, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, che ha condotto ad una sentenza della Corte di giustizia nel 2010. Nel dicembre 2013, la Commissione ha avviato un'ulteriore procedura contro l'Italia per non aver adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia. In effetti, la Commissione ha comunicato che, tra il 2010 e il 2011, erano stati segnalati numerosi problemi nella raccolta di rifiuti in Campania, che avevano portato all'accumulo di tonnellate di rifiuti per diversi giorni nelle strade di Napoli e di altre città campane. Inoltre, nella regione si era accumulata una grande quantità di rifiuti arretrati (6 milioni di tonnellate).

Nel 2015 la Corte di giustizia ha imposto all'Italia di versare una penalità giornaliera di 120 000 euro e una somma forfettaria di 20 milioni di euro. Nel 2021 la penalità giornaliera è stata ridotta di 40 000 euro, in quanto la Commissione ha constatato progressi in termini di capacità di incenerimento.

Fonte: Causa C-653/13, comunicato stampa 86/15 della Corte di giustizia e risposta a un'interrogazione parlamentare.

Negli Stati membri inclusi nel campione, vi sono stati progressi lenti, a causa di finanziamenti pubblici insufficienti e dell'incapacità di utilizzare appieno gli strumenti economici

64 La segnalazione preventiva della Commissione del 2023 (paragrafo [56](#)) aveva concluso, sulla base dei dati del 2020 e di altri fattori³⁸, che 23 Stati membri rischiavano di non conseguire uno o più dei valori-obiettivo per il 2025 e che 13 erano molto indietro nel conseguire il valore-obiettivo relativo alle discariche per il 2035 ([figura 7](#)).

³⁸ AEA, "Methodology for the Early warning assessment related to certain waste targets", 2.1.2022.

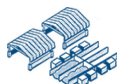
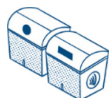
Figura 7 | Situazione degli Stati membri alla fine del 2020 in relazione ai valori-obiettivo

Denominazione dell'obiettivo	Valore dell'obiettivo	Stati membri																										
Stati membri a rischio di non conseguire gli obiettivi per il 2025																												
Obiettivi generali																												
Rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati (valore minimo, in termini di peso)	55 %	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Rifiuti di imballaggio riciclati (valore minimo, in termini di peso)	65 %																											
Obiettivi specifici per materiale (valore minimo, in termini di peso)																												
Carta/ cartone	75 %																											
Plastica	50 %																											
Vetro	70 %																											
Legno	25 %																											
Metalli ferrosi	70 %																											
Alluminio	50 %																											
Stati membri che necessitano di progressi significativi per conseguire l'obiettivo per il 2035																												
Quantità conferita in discarica (valore massimo, % in peso di tutti i rifiuti urbani prodotti)	10 %																											

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento [COM\(2023\) 304](#).

- 65** Il conseguimento di tali valori-obiettivo richiede, tra l'altro, infrastrutture adeguate per la cernita e il trattamento dei rifiuti, strumenti economici efficaci (*figura 6*) e la partecipazione dei cittadini alla separazione dei rifiuti alla fonte. Se tutti i costi dei servizi di gestione dei rifiuti si ripercuotono sulle tariffe addebitate ai cittadini, questi sono incentivati a partecipare al processo. Inoltre, è fondamentale porre l'accento sulla prevenzione dei rifiuti, in quanto evitare la produzione di rifiuti significa ridurre la quantità di rifiuti da gestire.
- 66** Le 18 relazioni specifiche per paese allegate alla segnalazione preventiva del 2023 comprendevano raccomandazioni per ciascuno Stato membro volte a porre rimedio alle criticità individuate per i rifiuti urbani. Quelle relative ai quattro Stati membri sottoposti ad audit sono sintetizzate nella *figura 8*.

Figura 8 | Raccomandazioni formulate nelle segnalazioni preventive del 2023

	GRECIA	POLONIA	PORTOGALLO	ROMANIA
Sviluppare ulteriormente le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti				
	• Aumentare la capacità di trattamento dei rifiuti organici • Sostenere il compostaggio domestico • Istituire un sistema di gestione della qualità per il compost/digestato proveniente dai rifiuti organici	• Rafforzare gli investimenti nelle infrastrutture per il trattamento dei rifiuti, compresi gli impianti per il trattamento dei rifiuti organici provenienti dalla raccolta differenziata	• Incrementare la capacità di trattamento dei rifiuti organici • Sostenere il compostaggio domestico • Garantire il pre-trattamento dei rifiuti conferiti in discarica	• Incrementare la capacità di trattamento dei rifiuti organici • Sostenere il compostaggio domestico • Garantire l'utilizzo dei rifiuti organici come fertilizzante fissando norme nazionali di qualità
Raccolta differenziata				
	• Estendere la raccolta differenziata a tutta la popolazione, soprattutto per i rifiuti organici • Sensibilizzare maggiormente i cittadini in materia di separazione dei rifiuti e prevenzione dei rifiuti	• Accrescere l'efficienza della raccolta differenziata per il materiale di imballaggio • Estendere la raccolta differenziata ai rifiuti organici • Promuovere sistemi multiuso tra gli imbottiglieri locali	• Migliorare la raccolta differenziata per i materiali riciclabili, ad es. per i rifiuti di imballaggio • Rendere più agevole la raccolta differenziata dei rifiuti organici	• Estendere la raccolta differenziata alla fonte • Sensibilizzare maggiormente i cittadini in materia di separazione dei rifiuti e prevenzione dei rifiuti
Sostenere la preparazione al riutilizzo dei rifiuti urbani e i sistemi per il riutilizzo degli imballaggi				
	✓	✓	✓	✓
Attuare strumenti economici				
	• Principio "paghi quanto butti" • Aumentare l'imposta sul conferimento in discarica	• Sistema "paghi quanto butti" per i nuclei domestici • Sistema di cauzione-rimborso • Regime di responsabilità estesa del produttore per gli imballaggi provenienti dai nuclei domestici	• Principio "paghi quanto butti" • Sistema di cauzione-rimborso • Regime di responsabilità estesa del produttore per i rifiuti di origine non domestica • Aumentare l'imposta sul conferimento in discarica	• Principio "paghi quanto butti" • Aumentare l'imposta sul conferimento in discarica
Migliorare il sistema di gestione dei dati				
	Presentare serie di dati coerenti e verificabili , in particolare per i rifiuti di imballaggio			Presentare serie di dati coerenti e verificabili

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni specifiche per paese che accompagnavano la segnalazione preventiva

67 La segnalazione preventiva del 2023 si basava sui dati del 2020. Nel corso dell'attività di audit della Corte sono stati resi disponibili i dati relativi al 2022. Sulla base dei dati comunicati ai sensi delle direttive pertinenti e utilizzando il metodo di calcolo 4 (paragrafo 30 e [allegato III](#)), la Corte giunge alle seguenti conclusioni in merito alla situazione degli Stati membri in relazione ai valori-obiettivo dell'UE³⁹.

- Per quanto riguarda il valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani per il 2025 (minimo 55 %): 9 Stati membri lo avevano raggiunto o erano a meno di 5 punti percentuali di distanza, 11 erano a più di 15 punti di distanza e quindi lontani dal raggiungerlo, mentre gli altri 9 si collocavano in una posizione intermedia (i dati relativi alla Grecia per il metodo 4 non erano disponibili).
- Per quanto riguarda il valore-obiettivo relativo agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio per il 2025 (minimo 65 %): 19 Stati membri lo avevano raggiunto o erano a meno di 5 punti percentuali di distanza, 4 erano a più di 15 punti di distanza e quindi lontani dal raggiungerlo, mentre gli altri 4 si collocavano in una posizione intermedia.
- Per quanto riguarda il valore obiettivo di conferimento in discarica per il 2035 (massimo 10 %): 9 Stati membri avevano lo raggiunto, a 4 mancavano tra i 10 e i 20 punti percentuali per raggiungerlo, a 3 mancavano tra i 20 e 40 punti percentuali e ai restanti 11 Stati mancavano più di 40 punti percentuali per raggiungerlo, e dovevano dunque realizzare progressi significativi nei successivi 10 anni.

68 La Corte rileva inoltre che il raggiungimento di un valore-obiettivo a livello nazionale non significa che tutte le autorità locali rispettino gli obiettivi delle direttive. Questo è dovuto in parte al fatto che la gestione dei rifiuti è perlopiù organizzata a livello locale (spesso da parte delle amministrazioni comunali). I piccoli comuni e le grandi città si trovano inoltre ad affrontare problemi diversi, come illustrato dall'esempio di Roma nel [riquadro 3](#). Ciò aumenta la complessità della gestione dei rifiuti nel suo insieme.

³⁹ I dati utilizzati sono i dati comunicati ai sensi dell'allegato IV della [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/1004](#) della Commissione sul tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani, ai sensi dell'allegato II della [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/1885](#) della Commissione relativa all'obiettivo di collocamento in discarica e della [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/665](#) della Commissione per l'obiettivo in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Riquadro 3

Sfide affrontate dalla città di Roma

Sebbene la Commissione abbia ritenuto che l'Italia (a livello nazionale) non rischiasse di mancare i valori-obiettivo, tranne uno (*figura 7*), la città di Roma si è trovata ad affrontare diverse sfide in materia di rifiuti urbani, tra cui:

- insufficiente capacità di trattamento. Dal 2018 al 2023 la capacità di trattamento della città di Roma è diminuita da 900 000 a 140 000 tonnellate, principalmente a causa di incendi che hanno distrutto impianti di trattamento meccanico biologico. Di conseguenza, i rifiuti devono essere trasportati altrove per essere trattati;
- livelli di raccolta differenziata inferiori alla media nazionale;
- tassi di conferimento in discarica più elevati rispetto alla media nazionale;
- flotta obsoleta e insufficiente di automezzi per la raccolta di rifiuti;
- problemi relativi al personale.

Sono stati comunque pianificati investimenti per affrontare tali problemi; ad esempio: la costruzione di quattro nuovi impianti di trattamento, che dovrebbe iniziare a metà del 2025, i lavori per la costruzione di un nuovo inceneritore, che dovrebbero iniziare nel settembre 2025, nonché il rinnovo della flotta di automezzi per la raccolta dei rifiuti per migliorare la regolarità del servizio. L'efficacia di tali investimenti emergerà negli anni a venire.

Fonte: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIX legislatura, Doc. XXIII, n. 5, e informazioni ricevute dal dipartimento competente del Comune di Roma.

69 Per i quattro Stati membri sottoposti ad audit, la Corte ha pertanto verificato se:

- i piani nazionali di gestione dei rifiuti fornissero un quadro chiaro del fabbisogno di infrastrutture e della disponibilità di finanziamenti;
- fossero stati compiuti progressi nell'organizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti;
- fossero stati compiuti progressi nell'attuazione degli strumenti economici.

I piani nazionali di gestione dei rifiuti degli Stati membri inclusi nel campione sottovalutano il fabbisogno di infrastrutture e non forniscono dettagli sulla disponibilità prevista di finanziamenti

- 70** I piani di gestione dei rifiuti sono uno strumento fondamentale per consentire alle autorità di applicare i principi della normativa dell'UE in materia di rifiuti a livello nazionale, regionale e locale. La Corte ha pertanto verificato se i piani attualmente in vigore per i quattro Stati membri sottoposti ad audit individuassero effettivamente il fabbisogno di infrastrutture future e includessero informazioni significative sulle fonti e sulla disponibilità di finanziamenti per la gestione dei rifiuti urbani. Poiché per garantire il successo dei piani nazionali di gestione dei rifiuti è indispensabile disporre di finanziamenti sufficienti, la Corte ha anche verificato in che misura i fondi UE disponibili siano stati utilizzati per attuare tali piani.
- 71** Con il rafforzamento dei valori-obiettivo nelle direttive del 2018 (*figura 2* e *figura 3*), gli Stati membri hanno dovuto soddisfare i nuovi requisiti in materia di infrastrutture. La Corte ha riscontrato che tre dei quattro Stati membri inclusi nel campione avevano aggiornato i piani nazionali dopo il 2018 e avevano fatto riferimento ai nuovi valori-obiettivo. L'unica eccezione era la Romania, il cui piano nazionale non era ancora stato aggiornato, mentre i piani regionali lo erano stati e rispecchiavano quindi i nuovi valori-obiettivo. In Romania vi era anche stato un vuoto di pianificazione tra il 2013 e il 2018, periodo in cui non era in vigore alcun piano.
- 72** Per quanto riguarda il fabbisogno di infrastrutture e i rispettivi investimenti, la Corte ha riscontrato che i piani attuali fornivano più informazioni e di migliore qualità rispetto a quelli precedenti. Nonostante, le necessità e i rispettivi importi erano sottostimati in tutti i quattro Stati membri per uno o più dei seguenti motivi:
- proiezioni errate della produzione di rifiuti. Se la quantità effettiva di rifiuti prodotti pro capite supera le proiezioni, è probabile che i corrispondenti requisiti in materia di infrastrutture siano sottostimati;
 - omissione/sottostima del fabbisogno di infrastrutture (*riquadro 4*);
 - ritardi nell'attuazione dei progetti che avrebbero dovuto essere completati quando sono state elaborate le stime per i piani attuali (*riquadro 4*);
 - forti aumenti dei costi di costruzione, in particolare a partire dal 2021, di cui i piani o nelle stime elaborati prima di tale data non potevano tener conto.

Riquadro 4

Esempi di ritardi nell'attuazione e carenze nella stima del fabbisogno di infrastrutture

Grecia: nell'arco di 13 anni (2011-2024), solo otto dei 33 centri di gestione dei rifiuti previsti sono stati costruiti e hanno iniziato a operare, oltre ai quattro centri già esistenti. I restanti 25 si trovano in varie fasi di attuazione. Inoltre, solo tre dei 28 impianti per il trattamento dei rifiuti organici provenienti dalla raccolta differenziata hanno iniziato a operare.

Polonia: l'attuale piano nazionale mira a raggiungere una capacità di incenerimento non superiore al 27 % dei rifiuti prodotti entro il 2034. Tuttavia, tale valore-obiettivo non è in linea con i piani regionali (nella versione vigente a metà giugno 2025), secondo i quali la capacità di incenerimento combinata attesa per i rifiuti urbani che dovrebbero essere prodotti nel 2035 dovrebbe raggiungere almeno il 49 %.

Portogallo: ciascuno dei 23 centri integrati di gestione dei rifiuti ha valori-obiettivo relativi a diversi aspetti, tra cui il conferimento in discarica. Se tali valori-obiettivo saranno raggiunti, nel 2030 il Portogallo conferirà in discarica il 26 % dei rifiuti urbani indifferenziati. Il valore-obiettivo fissato nel piano attuale è il 14 %. I rappresentanti delle autorità nazionali incontrati dagli auditor della Corte hanno espresso dubbi circa il raggiungimento del valore-obiettivo del 26 %, e ancora di più, del 14 %. È quindi probabile che sarà necessaria una maggiore capacità. Secondo uno studio degli organismi portoghesi responsabili della gestione dei rifiuti, a metà 2024 il Portogallo continentale disponeva di una capacità di conferimento in discarica sufficiente solo per altri 4,5 anni. In risposta a questa emergenza, nel marzo 2025 è stato adottato un piano d'azione.

Romania: il piano prevedeva che tutti i centri integrati di gestione dei rifiuti fossero operativi entro il 2019. Tuttavia, i ritardi sono continuati, come si evince chiaramente dal campione di progetti estratto dalla Corte ([riquadro 6](#) e [figura 11](#)).

- 73** Nei piani nazionali di due Stati membri, gli importi degli investimenti erano presentati come dato aggregato, senza categorizzazione per tipo di investimento né ripartizione per singolo progetto.
- 74** Inoltre, nessuno dei quattro piani nazionali indicava gli importi per fonte di finanziamento, sia essa pubblica (UE, nazionale, locale) o privata. In alcuni Stati membri, i piani a livello regionale o locale fornivano maggiori informazioni sulle fonti di finanziamento, ma anche questi non erano necessariamente completi. A meno che tali informazioni, ossia chi fornirà quali finanziamenti e quando, non siano aggregate a livello nazionale, non vi è alcuna garanzia che i piani possano essere effettivamente attuati come previsto.

75 La **tabella 3** sintetizza i problemi individuati in ciascuno Stato membro.

Tabella 3 | Diversi aspetti dei piani nazionali di gestione dei rifiuti

Stato membro	Periodo a cui si riferisce il piano in vigore	Proiezione della produzione di rifiuti	Fabbisogno di infrastrutture: omissioni/ sottostima	Importi degli investimenti	Fonti di finanziamento
Grecia	2020-2030	Sottostimata di circa il 10 %	Centri di riparazione, punti di riciclaggio dei rifiuti	Sottostimati Solo importo aggregato, non classificato per progetto o tipo di investimento	Fonti citate, ma importi per fonte non specificati
Polonia	2023-2028	In linea con la variazione effettiva	Infrastrutture per l'incenerimento	Capacità di incenerimento sottostimata Importi forniti per tipo di investimento	Fonti citate, ma importi per fonte non specificati
Portogallo	2023-2030	In linea con la variazione effettiva	Infrastrutture per l'incenerimento, il collocamento in discarica e la raccolta differenziata dei rifiuti a livello locale	Sottostimati Importi aggregati per regione e tre aree di investimento (rifiuti organici, trattamento della carta e del cartone, trattamento della plastica e del metallo)	Nessuna informazione sulle fonti
Romania	2018-2025	Sottostimati	Le esigenze non tengono conto dei nuovi valori-obiettivo della direttiva sui rifiuti del 2018	Sottostimati Importi forniti per distretto, per tipo di area di investimento e classificati in 10 sottoattività	Fonti citate, ma importi per fonte non specificati

76 I finanziamenti dell'UE (in particolare nell'ambito della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza) costituiscono un'importante fonte di finanziamento per gli Stati membri inclusi nel campione della Corte (*figura 8* dell'*allegato I*). La Corte ha pertanto valutato in che misura gli Stati membri abbiano utilizzato i finanziamenti disponibili. Per quanto riguarda la politica di coesione, la Corte ha inoltre valutato se sia stata data priorità ai livelli più bassi della gerarchia dei rifiuti (ossia investimenti in discariche, impianti di incenerimento e trattamento meccanico-biologico) o ai livelli più alti (ossia prevenzione, preparazione per il riutilizzo e riciclaggio).

77 La Corte ha confrontato la destinazione dei finanziamenti per i rifiuti urbani tra i periodi 2014-2020 e 2021-2037 nell'ambito dei fondi della politica di coesione:

- a livello dell'UE, la quota di finanziamenti assegnata ai progetti per i livelli più alti della gerarchia dei rifiuti è aumentata dal 59 % all'80 %;
- per tre dei quattro Stati membri in esame, ingenti fondi sono stati spostati dai livelli inferiori ai livelli superiori della gerarchia dei rifiuti. Invece, per il periodo 2021-2027 la Grecia dà priorità ai progetti relativi ai livelli inferiori, ma tali dati vanno interpretati con prudenza. Sebbene la Grecia intenda investire in progetti integrati che riguardano sia componenti del livello inferiore che quelle del livello superiore, ha comunicato progetti che riguardano principalmente il livello inferiore. Per ulteriori dettagli cfr. l'*allegato VI*.

78 In termini di assorbimento dei fondi della politica di coesione nel periodo 2014-2020 (*tabella 2* dell'*allegato VI*), la Corte ha riscontrato che:

- a livello dell'UE, il 91 % dei fondi disponibili era stato utilizzato alla fine del 2023, termine ultimo per l'ammissibilità delle spese;
- due dei quattro Stati membri non hanno utilizzato appieno i fondi disponibili (la Grecia ha utilizzato il 76 % e la Romania il 57 %). Se la Grecia non avesse ridotto di circa il 30 % le spese inizialmente previste per i rifiuti, il tasso di assorbimento sarebbe stato ancora più basso.

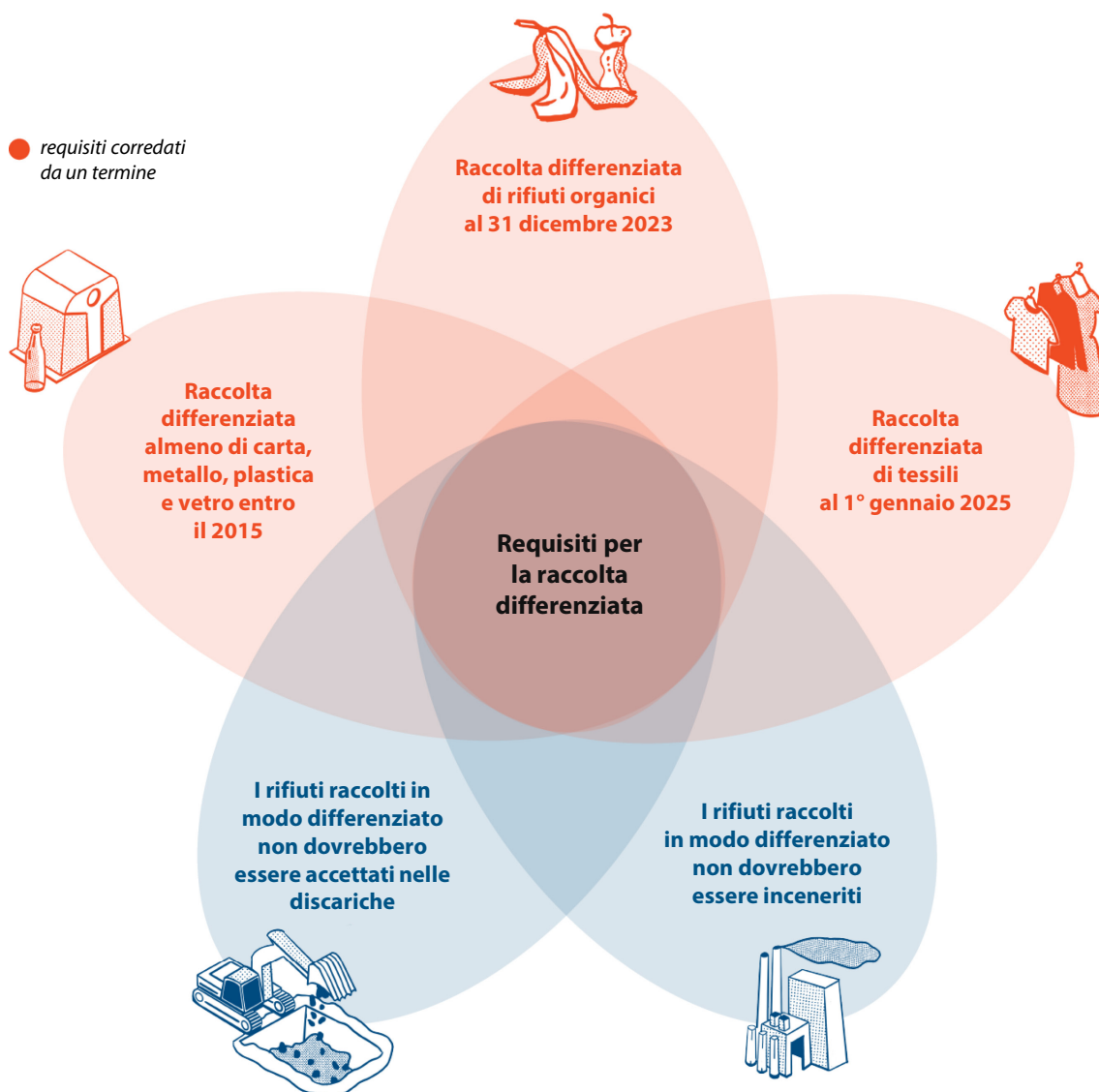
79 Nell'ambito dell'RRF, due dei quattro Stati membri (Portogallo e Romania) hanno stanziato fonti per investimenti in progetti⁴⁰ di infrastrutture che riguardano i rifiuti domestici, commerciali ed industriali. A settembre 2025, nessuno dei due Stati membri aveva richiesto i fondi erogati dalla Commissione per il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi relativi a questi investimenti. Il termine ultimo per presentare tali richieste è la fine di settembre 2026.

Nonostante i progressi compiuti, la raccolta differenziata rimane a un livello molto basso in tre dei quattro Stati membri inclusi nel campione della Corte

80 La separazione dei rifiuti è un prerequisito per un riciclaggio di alta qualità. I requisiti dell'UE sono riportati nella [figura 9](#).

⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/241, allegato VI, codici di intervento 042, 044 e 044bis.

Figura 9 | Raccolta differenziata – Requisiti dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della direttiva sui rifiuti, della direttiva sugli imballaggi e della direttiva relativa alle discariche di rifiuti.

- 81** La raccolta differenziata richiede sistemi di raccolta ben organizzati e infrastrutture. La raccolta dei rifiuti domestici può essere effettuata “porta a porta”, fornendo gli appositi contenitori e/o nei punti di riciclaggio e nelle discariche per i rifiuti domestici, il che è decisamente più difficile da organizzare nelle aree densamente popolate. Una cernita accurata richiede la cooperazione dei cittadini, da qui l'importanza delle campagne di informazione e di sensibilizzazione. La raccolta differenziata comporta però dei costi. Ciò sottolinea l'importanza dei regimi di responsabilità estesa del produttore (paragrafo 47).

- 82** Le segnalazioni preventive specifiche per paese del 2023 per quasi tutti i 18 Stati membri a rischio di non raggiungere il valore-obiettivo al 2025 di riciclaggio dei rifiuti urbani raccomandavano di migliorare la raccolta differenziata. Per i quattro Stati membri sottoposti ad audit, le segnalazioni preventive del 2018 avevano già evidenziato l'inefficacia della raccolta differenziata. Poiché la situazione non era migliorata in misura sufficiente, le segnalazioni del 2023 hanno raccomandato ulteriori miglioramenti (*figura 8*)
- 83** In termini di **campagne di sensibilizzazione**, la Corte ha riscontrato che tutti i quattro piani di gestione dei rifiuti in vigore (*tabella 3*) contengono misure da adottare a livello nazionale e locale. La Polonia aveva già attuato una campagna nazionale nel periodo 2019-2021, ossia prima dell'entrata in vigore del proprio piano attuale, a differenza di Grecia e Portogallo. In Romania, la responsabilità di tali campagne spetta principalmente ai gestori dei centri integrati di gestione dei rifiuti, anche se non tutti ne hanno organizzate. Sulla base delle visite ai progetti, gli auditor della Corte hanno riscontrato che alcuni comuni o regioni avevano organizzato campagne locali.
- 84** In termini di **progressi nell'organizzazione della raccolta differenziata**, la situazione varia da uno Stato membro all'altro. Alcuni Stati membri hanno compiuto maggiori progressi rispetto ad altri, ma nel 2022 e nel 2023 i livelli in tre di essi erano ancora molto bassi. La Corte ha riscontrato che ciò è dovuto, tra l'altro, a vincoli finanziari, a scarse capacità amministrative e a un aumento della quantità di rifiuti pro capite. La *tabella 4* fornisce una sintesi della situazione nei quattro Stati membri interessati, sulla base dell'analisi della Corte.

Tabella 4 | Situazione relativa alla raccolta differenziata

Stato membro	Obbligatorio per legge	Categorie di rifiuti e modalità di raccolta differenziata	Progressi
Grecia	○ Rifiuti organici dalla fine del 2022 ○ Tessili dal gennaio 2024 ○ Quattro categorie (carta, metallo, plastica, vetro) dal 2015	Un contenitore (carta, metallo, plastica, vetro) più uno per i rifiuti indifferenziati.	Progressi lenti. Le autorità greche prevedono un aumento della raccolta differenziata dal 18 % del totale dei rifiuti urbani nel 2022 al 55 % nel 2030.
Polonia	○ Tessili dal gennaio 2025 ○ Quattro categorie (carta, vetro, rifiuti organici, metalli/plastica/rifiuti di imballaggio compositi) dal luglio 2017	Quattro contenitori (carta, vetro, rifiuti organici, metallo/plastica/compositi) più uno per i rifiuti indifferenziati.	Aumento costante della raccolta differenziata dal 2014 al 2023, raggiungendo il 41 % del totale dei rifiuti urbani nel 2023. L'attuale piano nazionale sottolinea la necessità di una maggiore capacità di trattamento dei rifiuti organici provenienti dalla raccolta differenziata.
Portogallo	○ Rifiuti organici dalla fine del 2023 ○ Tessili dal gennaio 2025 ○ Quattro categorie (carta/cartone, vetro, plastica, metallo) dal 1997	Tre contenitori (plastica/metallo, vetro, carta/cartone) più uno per i rifiuti indifferenziati.	Aumento costante della raccolta differenziata dal 2017 al 2023, raggiungendo il 24 % del totale dei rifiuti urbani nel 2023. L'attuale piano di gestione dei rifiuti prevede maggiori investimenti nelle infrastrutture per la raccolta differenziata. Tuttavia, esso indica chiaramente che non vi è una capacità sufficiente per trattare i diversi flussi di rifiuti.

Stato membro	Obbligatorio per legge	Categorie di rifiuti e modalità di raccolta differenziata	Progressi
Romania	○ Rifiuti organici dalla fine del 2023 ○ Tessili dalla fine del 2023 ○ Altre categorie dal 2012	Quattro categorie (carta, metallo, plastica, vetro) e rifiuti indifferenziati. A seconda del distretto: ○ due contenitori: uno per i rifiuti indifferenziati e uno per le altre categorie ○ tre contenitori: vetro, metallo/plastica/carta e rifiuti residui ○ quattro contenitori: vetro, plastica/metallo, carta e rifiuti residui.	Progressi lenti. La raccolta differenziata è obbligatoria dal 2012, ma è iniziata solo nel luglio 2019. Nel 2022 ha raggiunto il 15 % del totale dei rifiuti urbani. Il piano di attuazione alla fine del 2023 a sostegno della richiesta di posticipare il termine per il raggiungimento del valore-obiettivo di riciclaggio dei rifiuti urbani (paragrafo 58) ha rilevato che le autorità locali non avevano definito condizioni adeguate per la raccolta differenziata.

Nota: questa tabella non include informazioni relative alle seguenti categorie: batterie e apparecchiature elettroniche. Per i tessili, la tabella non include le informazioni sull'attuazione del requisito (colonna 3).

85 I rifiuti organici, la principale categoria di rifiuti urbani (circa il 37 %), non sono ancora raccolti separatamente in tre dei quattro Stati membri (Grecia, Portogallo e Romania), ad eccezione di alcuni comuni in ciascuno di questi paesi. La raccolta differenziata dei rifiuti organici riduce il livello di contaminazione di altri materiali riciclabili (come la carta o la plastica) e ne migliora quindi la qualità. A titolo di confronto, nella regione delle Fiandre (Belgio) la raccolta differenziata dei rifiuti organici (residui di frutta, verdura e rifiuti del giardino) copre circa il 70 % della popolazione. La raccolta differenziata dei rifiuti del giardino da sola copre l'intera popolazione⁴¹. La raccolta differenziata dei rifiuti organici, introdotta già nel 1990, è gradualmente aumentata, contribuendo a raggiungere il tasso complessivo del 70 %. Un altro fattore che contribuisce a tale risultato è il livello di compostaggio domestico, praticato dal 42 % dei nuclei domestici. Secondo l'agenzia pubblica per i rifiuti della regione, la raccolta differenziata dei rifiuti organici dovrebbe diventare obbligatoria entro gennaio 2026 per i restanti comuni non ancora coperti.

⁴¹ Dati dell'agenzia pubblica delle Fiandre per i rifiuti, OVAM.

Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte hanno compiuto progressi limitati in materia di strumenti economici

- 86** Le segnalazioni preventive specifiche per paese del 2023 per quasi tutti i 18 Stati membri a rischio di non raggiungere il valore-obiettivo al 2025 di riciclaggio dei rifiuti urbani raccomandavano di potenziare o introdurre strumenti economici (*figura 6*). Secondo una relazione dell'AEA del 2023⁴², tutti gli Stati membri, tranne cinque, applicavano un'imposta sul conferimento in discarica, ma solo nove Stati membri ne applicavano una sull'incenerimento. Inoltre, solo otto Stati membri disponevano di un sistema "paghi quanto butti" che copriva un'elevata percentuale della popolazione.
- 87** Per i quattro Stati membri sottoposti ad audit, le segnalazioni preventive del 2018 avevano già evidenziato che gli incentivi economici erano insufficienti e/o che i regimi di responsabilità estesa del produttore erano inefficaci. La Corte ha pertanto valutato se: i) i principi alla base della politica ambientale, quali il recupero integrale dei costi e il sistema "paghi quanto butti", siano stati adeguatamente applicati; ii) l'imposta sul conferimento in discarica sia stata aumentata; iii) i regimi di responsabilità estesa del produttore abbiano coperto il costo totale della gestione dei rifiuti; iv) i sistemi di cauzione-rimborso siano diventati operativi.

Principi alla base delle politiche ambientali e di gestione dei rifiuti dell'UE

- 88** La politica ambientale dell'UE si basa sul principio "chi inquina paga"⁴³. Le tariffe sui rifiuti basate sul **principio del recupero integrale dei costi** sono un modo per applicare tale principio. Ciò significa che le tariffe sui rifiuti dovrebbero:
- essere calcolate sulla base dei costi di costruzione delle infrastrutture necessarie (costi di investimento), dei costi operativi (ossia dei servizi forniti, come la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti) e dei costi amministrativi per la gestione del ciclo dei rifiuti. I costi di investimento dovrebbero riflettere l'importo totale, compresa la quota dell'investimento finanziata mediante sovvenzioni, al fine di facilitare la sostituzione a lungo termine senza la necessità di ricorrere ad ulteriori sovvenzioni;
 - essere pagate da chi produce rifiuti, come i consumatori finali, ossia i nuclei domestici o i cittadini (entrambi i termini sono utilizzati in modo intercambiabile nella presente relazione).

⁴² Nota informativa [29/2022](#).

⁴³ [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) articolo 191, paragrafo 2 e [direttiva sui rifiuti](#), articolo 14.

- 89** Inoltre, per applicare integralmente il principio “chi inquina paga”, la tariffa sui rifiuti dovrebbe basarsi sul peso o sul volume dei rifiuti prodotti. In altre parole, la tariffa dovrebbe rispettare il **principio “paghi quanto butti”**. Questo approccio incoraggia inoltre i produttori di rifiuti a ridurre al minimo la propria produzione, in linea con gli obiettivi generali della politica dell’UE in materia di rifiuti (cfr. esempio nel riquadro 5). Va tuttavia osservato che costi eccessivamente elevati possono portare a pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti.

Riquadro 5

Portogallo – Esempio dell’impatto positivo dell’introduzione del principio “paghi quanto butti”

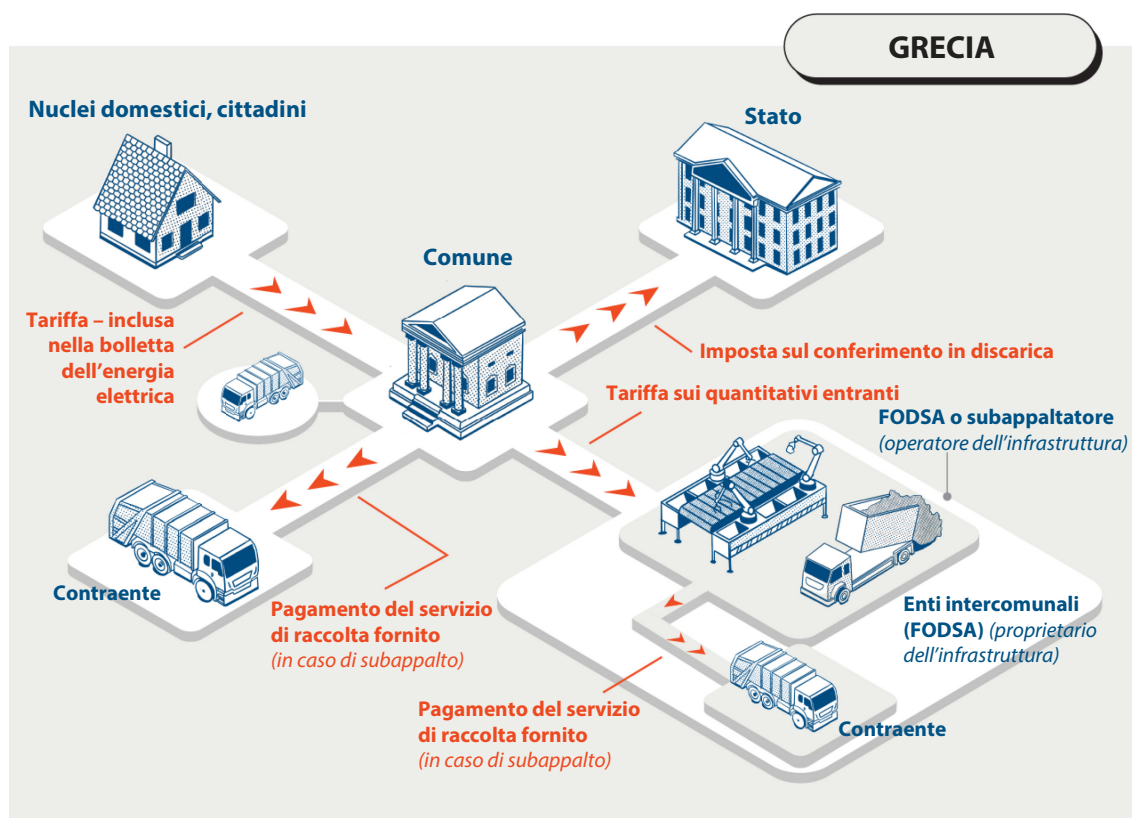
In un comune, un sistema tariffario basato sulla quantità di rifiuti generati introdotto nel 2021 è stato gradualmente esteso all’intera popolazione nel 2025. Di conseguenza:

- la percentuale di rifiuti indifferenziati è scesa dal 72 % al 67 % nel 2023;
- le raccolte mensili di rifiuti indifferenziati sono diventate meno frequenti. Alla fine del 2023 la percentuale di nuclei domestici che richiedevano tre o quattro raccolte di rifiuti indifferenziati al mese era del 40 % (rispetto al 70 % nel maggio 2021), mentre il 42 % degli utenti (rispetto al 28 % nel 2021) ha optato per una o due raccolte al mese.

- 90** I principali portatori di interessi nel ciclo dei rifiuti urbani sono il proprietario dell’infrastruttura, il gestore dell’infrastruttura, gli addetti alla raccolta dei rifiuti e il comune. La struttura varia a seconda dello Stato membro: in alcuni paesi, ad esempio, il proprietario e il gestore dell’infrastruttura coincidono, in altri i comuni di una stessa regione sono raggruppati in entità intercomunali. Anche i flussi finanziari tra i portatori di interessi variano a seconda della struttura scelta. In termini semplici, i cittadini (o nuclei domestici) pagano una tariffa, mentre i gestori o i proprietari dell’infrastruttura percepiscono una “tariffa sui quantitativi entranti” per il trattamento dei rifiuti, il loro smaltimento in discarica e/o l’incenerimento. Inoltre, tutti e quattro gli Stati membri prevedono un’imposta sul conferimento in discarica. La tariffa dovrebbe riflettere i costi sostenuti dai vari portatori di interessi (paragrafo 88).

- 91** La [figura 10](#) illustra schematicamente il sistema applicato dalla Grecia. L’[allegato VII](#) fornisce esemplificazioni per gli altri tre Stati membri che la Corte ha sottoposto ad audit.

Figura 10 | Grecia – Principali portatori di interessi e flussi finanziari per la gestione dei rifiuti urbani



Nota: per ragioni di semplicità, la figura non include le altre categorie di utenti, ossia le organizzazioni senza scopo di lucro e le imprese, che non solo generano rifiuti urbani, ma devono anche pagare una tariffa.

Fonte: Corte dei conti europea.

92 Per quanto riguarda i quattro Stati membri sottoposti ad audit, sulla base del campione esaminato di progetti, la Corte ha valutato se:

- la tariffa applicata tenesse conto dell'integralità dei costi. La Corte ha inoltre valutato l'efficacia del sistema tariffario, esaminando la frequenza con cui le tariffe vengono adeguate in funzione dell'evoluzione dei costi e del livello delle fatture non pagate relative ai rifiuti. Una tariffa è efficace solo se il suo importo viene regolarmente aggiornato per riflettere l'evoluzione dei costi e se è effettivamente pagata;
- gli importi addebitati ai cittadini fossero in linea con il principio "paghi quanto butti".

93 Per quanto riguarda il principio del recupero integrale dei costi, la Corte ha riscontrato che non tutte le aree esaminate (tre distretti in Romania e un comune per progetto negli altri tre Stati membri) avevano applicato tale principio. Ciò è dovuto principalmente ai seguenti fattori (per ulteriori dettagli cfr. [tabella 5](#)):

- i costi non sono pienamente inclusi nella tariffa, sebbene la normativa nazionale dei quattro Stati membri ne richieda il recupero integrale;
- le autorità locali non aggiornano regolarmente le decisioni tariffarie. Nei quattro Stati membri, il diritto nazionale conferisce loro il potere discrezionale di adeguare il livello tariffario, ossia di aumentare, diminuire o mantenere l'importo delle tariffe. Le decisioni tariffarie delle autorità locali spesso comportano diverse considerazioni, tra cui quelle politiche;
- alcune fatture/tariffe non vengono pagate dai cittadini.

Tabella 5 | Principio del recupero integrale dei costi – Situazione per Stato membro

Stato membro	Applicazione parziale del principio del recupero integrale dei costi: motivi principali
Grecia	○ La tariffa non tiene integralmente conto del costo dell'investimento, ma esclude qualsiasi sovvenzione ricevuta. ○ La tariffa non tiene conto dell'imposta sul conferimento in discarica (pagata dal 2023). ○ Tre comuni su quattro hanno registrato perdite per alcuni anni tra il 2022 e il 2024, ossia le entrate derivanti dal pagamento delle tariffe non erano sufficienti a coprire tutti i costi. ○ Nonostante le perdite, questi tre comuni non hanno aumentato le tariffe. ○ Il livello delle fatture non pagate (2024) era compreso tra l'1,4 % e l'11 %.
Polonia	○ La tariffa non tiene integralmente conto del costo dell'investimento, ma esclude qualsiasi sovvenzione ricevuta. ○ Tre comuni su quattro hanno registrato perdite in uno o più anni tra il 2021 e il 2023, ossia le entrate derivanti dal pagamento delle tariffe non erano sufficienti a coprire tutti i costi. In una relazione pubblicata nel maggio 2025, la Corte dei conti polacca è giunta a una conclusione analoga per un campione di 13 comuni. ○ Nonostante le perdite, uno dei tre comuni non aumentava la tariffa dal 2021. ○ Il livello delle tariffe non pagate per la gestione dei rifiuti (2023) variava dall'1,7 % al 6,5 %.

Stato membro	Applicazione parziale del principio del recupero integrale dei costi: motivi principali
Portogallo	○ La tariffa non tiene integralmente conto del costo dell'investimento, ma esclude qualsiasi sovvenzione ricevuta. ○ Nel 2022 e nel 2023, nell'intero Portogallo i costi sono stati recuperati in media rispettivamente del 70 % e 68 %. ○ Nonostante le perdite, uno dei grandi comuni non aumentava la tariffa dal 2015. ○ Il livello delle fatture non pagate (2023) variava dallo 0,2 % al 4 %.
Romania	Cfr. paragrafo 94.

94 Una differenza fondamentale tra la struttura di gestione dei rifiuti della Romania e quella degli altri tre paesi è la modalità di gestione dei rischi di costo. In Romania, tali rischi sono sostenuti dai gestori delle infrastrutture, mentre negli altri paesi sono sostenuti dalle autorità. Le implicazioni di tale situazione sono le seguenti.

- In Grecia, Polonia e Portogallo i gestori hanno diritto alla copertura dei costi sostenuti, più un margine di profitto, mentre in Romania la tariffa sui quantitativi entranti per i gestori è determinata da procedure di appalto pubbliche. I gestori di due dei tre progetti rumeni già operativi esaminati dagli auditor della Corte hanno registrato perdite nei primi anni. In circostanze specifiche, i gestori possono richiedere un aumento della tariffa. I tre gestori hanno chiesto un aumento di questo tipo e ad ognuno di loro ne è stato concesso almeno uno.
- I gestori delle infrastrutture devono inoltre versare dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, equivalenti circa all'importo annuo dell'ammortamento. Tuttavia, i contratti avevano una durata massima di dieci anni, dunque inferiore alla durata della vita utile prevista dell'infrastruttura. Pertanto, le autorità possono recuperare l'intero costo dell'investimento solo se tali contratti possono essere prorogati o se ne possono esserne stipulati di nuovi.
- Le imprese responsabili della raccolta dei rifiuti sono tenute a stipulare contratti con i cittadini (nuclei domestici) e a riscuotere l'importo della tariffa, ad eccezione di alcuni comuni che hanno scelto di prelevare una tassa dai cittadini. I contratti stipulati riguardavano tra il 60 % e il 100 % della popolazione. Tuttavia, la legge impone di raccogliere i rifiuti di tutti i cittadini. Il livello delle fatture non pagate (2024) era compreso tra lo 0,2 % e il 40 %.

- 95** La Corte ha riscontrato che il principio tariffario basato sulla quantità di rifiuti generati (“paghi quanto butti”) è imposto per legge in tutti e quattro gli Stati membri, ma la Polonia ne esenta gli immobili residenziali (ossia i nuclei domestici). In Portogallo, la legge ne richiede l’attuazione entro il 2030 per i nuclei domestici ed entro il 2025 per gli altri utenti, come le imprese.
- 96** Per quanto riguarda i nuclei domestici, la Corte ha riscontrato che fino al 2024 il principio “paghi quanto butti” (che impone che la fatturazione sia basata sul peso o sul volume dei rifiuti prodotti) non era ancora applicato in gran parte dei casi nei quattro Stati membri sottoposti ad audit, come sintetizzato nella [tabella 6](#).

Tabella 6 | Il principio “paghi quanto butti” – Situazione per Stato membro

Stato membro	Applicazione parziale del principio “paghi quanto butti”: motivi principali
Grecia	Base per la fatturazione: m ² (tariffa moltiplicata per la superficie (in m ²) dell’immobile).
Polonia	- o Immobili residenziali – base per la fatturazione: m², consumo idrico, per numero di abitanti o per nucleo domestico. - o Immobili non residenziali – base per la fatturazione: volume di rifiuti, nei comuni in cui gli auditor hanno ricevuto queste informazioni. - o Immobili parzialmente residenziali – base per la fatturazione: una combinazione dei due metodi precedenti, nei comuni in cui gli auditor hanno ricevuto queste informazioni.
Portogallo	Base per la fatturazione: - o una componente fissa (relativa al numero di abitazioni nel comune); - o una componente variabile basata sul consumo idrico. Tuttavia, il 5 % dei comuni portoghesi applica già il principio “paghi quanto butti”.
Romania	Base per la fatturazione: diversa per ciascuno dei tre distretti interessati. - o Due distretti applicano una tariffa per abitante. - o Un distretto applica parzialmente il principio “paghi quanto butti” (basi per la fatturazione: volume del cassonetto), ma non lo applica ancora alla persone che vivono nei condomini. - o Il principio non è applicato da un ridotto numero di comuni che hanno optato per la riscossione di una tassa piuttosto che per l’applicazione di tariffe.

Altri strumenti economici

97 Le segnalazioni preventive del 2023 per Grecia, Portogallo e Romania hanno raccomandato di aumentare l'imposta sullo smaltimento in discarica. In tutti e tre i paesi l'imposta è stata gradualmente aumentata, ma rimane comunque al di sotto della media dell'UE⁴⁴ (compresa tra 39 euro e 46 euro per tonnellata nel 2023). A titolo di confronto, l'AEA afferma che il Belgio applica una delle aliquote fiscali più elevate dell'UE e che ciò, insieme ai divieti di collocamento in discarica, ha portato a una riduzione dello smaltimento dei rifiuti a favore del riciclaggio. Notevoli variazioni dell'importo dell'imposta possono indurre a trasferire i rifiuti da un paese all'altro per motivi economici. La [tabella 7](#) fornisce una sintesi della situazione nei quattro Stati membri, sulla base dell'analisi della Corte.

Tabella 7 | Imposta sul conferimento in discarica e sull'incenerimento

Stato membro	Obbligatorio per legge	Dal	Aumenti dell'imposta
Imposta sul conferimento in discarica			
Grecia	Sì	2012 Ma si applica solo dal 2022	Si prevede che l'imposta aumenterà gradualmente di 5 euro per tonnellata, passando da 20 euro nel 2022 a 35 euro nel 2025. A partire dal 2026, l'imposta oscillerà tra i 35 euro e i 45 euro per tonnellata, in funzione del numero di centri di gestione dei rifiuti operativi in ciascuna regione. Norme specifiche si applicano alle regioni in cui tali centri non sono ancora operativi. Poiché le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti sono limitate, più della metà dei comuni della Grecia (164) ha impugnato per incostituzionalità la legge dinanzi al Consiglio di Stato. I comuni intendono trattenere una parte dell'imposta e a investirla nelle infrastrutture di smaltimento dei rifiuti nella loro regione. La sentenza definitiva era ancora pendente nel maggio 2025.
Polonia	Sì	2001	Nell'arco di 24 anni (2001-2025), l'importo dell'imposta per tonnellata è aumentato di circa il 1 500 %, fino a raggiungere 418 zloty per tonnellata (circa 97 euro per tonnellata).
Portogallo	Sì	2006	Nell'arco di 10 anni (2015-2025), l'importo dell'imposta per tonnellata è aumentato del 536 % fino a raggiungere 35 euro per tonnellata.

⁴⁴ Nota informativa [29/2022](#).

Stato membro	Obbligatorio per legge	Dal	Aumenti dell'imposta
Romania	Sì	2019	Dal 2023 al 2024 l'importo dell'imposta per tonnellata è aumentato del 100 % fino a raggiungere 160 lei (circa 32 euro) per tonnellata. Secondo le autorità nazionali, sebbene l'importazione di rifiuti da smaltire in discarica sia vietata, la bassa imposta sullo smaltimento in discarica applicata dalla Romania contribuisce al problema dei trasferimenti illegali di rifiuti da altri paesi.
Imposta sull'incenerimento			
Grecia	n.a.	--	La Grecia non dispone di impianti di incenerimento.
Polonia	NO	--	Nonostante la raccomandazione della Commissione contenuta nella segnalazione preventiva del 2023, la Polonia non intende introdurre un'imposta sull'incenerimento.
Portogallo	Sì	2006	L'importo dell'imposta è stato aumentato più volte negli ultimi 10 anni.
Romania	n.a.	--	La Romania non dispone di impianti di incenerimento.

- 98** Le segnalazioni preventive specifiche per paese per la Polonia e il Portogallo del 2023 e del 2018 raccomandavano inoltre l'attuazione o il rafforzamento dei regimi di responsabilità estesa del produttore. Anche la segnalazione preventiva per la Romania del 2018 raccomandava l'estensione dei regimi.
- 99** I quattro Stati membri dispongono tutti di regimi di responsabilità estesa del produttore con diversi gradi di attuazione, come indicato nella [tabella 8](#). In base a tali regimi, i produttori dovrebbero coprire l'intero costo della gestione dei rifiuti, dalla raccolta differenziata alla cernita, al trattamento e allo smaltimento. Tuttavia, in Polonia e Portogallo, dove i regimi sono già operativi, le tariffe pagate dai produttori sono attualmente insufficienti a coprire tutti questi costi.

Tabella 8 | Regimi di responsabilità estesa del produttore

Stato membro	Commenti
Grecia	A causa di ritardi nell'attuazione, i regimi non sono ancora pienamente operativi per tutti i flussi di rifiuti, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa nazionale.
Polonia	Nel 2023 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti della Polonia per, tra l'altro, recepimento incompleto/non corretto delle disposizioni in materia di responsabilità estesa del produttore. Sebbene esistano alcuni regimi, le tariffe pagate sono insufficienti a coprire i costi di gestione dei rifiuti.
Portogallo	Esiste un regime ma, nonostante un aumento nel 2024, le tariffe pagate dai produttori non coprono pienamente i costi di gestione dei rifiuti. Il Portogallo ha aumentato i prezzi a decorrere dal gennaio 2025. Restano da vedere gli effetti di tale aumento sulla copertura dei costi.
Romania	Esistono regimi di responsabilità estesa del produttore e i contratti che la Corte ha potuto consultare per tutti e tre i distretti prevedono che le tariffe coprano i costi effettivi. La Corte non ha valutato l'attuazione di tali contratti.

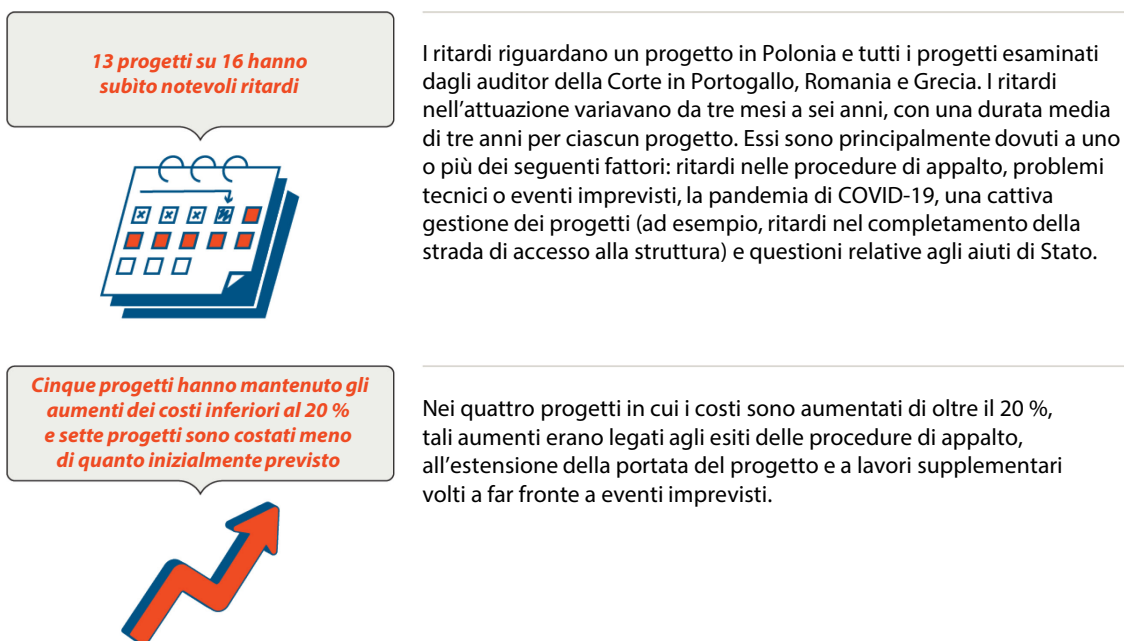
100 Le segnalazioni preventive specifiche per paese per la Polonia e il Portogallo del 2023 e le segnalazioni per il Portogallo e la Romania del 2018 raccomandano l'introduzione di sistemi di cauzione-rimborso. In Romania tale sistema è in vigore dalla fine del 2023, mentre negli altri tre Stati membri tali sistemi dovrebbero entrare in vigore nel 2025 (Polonia) o nel 2026 (Grecia e Portogallo).

La maggior parte dei progetti inclusi nel campione ha subito ritardi e alcuni hanno registrato problemi di costi e capacità

101 Per il campione di 16 progetti considerato (*figura 10* dell'*allegato I*), la Corte ha valutato se fossero attuati nel rispetto della tempistica e dei costi e se disponessero di un'adeguata capacità di trattamento. Per quanto riguarda i progetti di discarica, la Corte ha valutato se i gestori avessero previsto accantonamenti a copertura dei costi della chiusura e di gestione successiva alla chiusura, come stabilito dalla direttiva relativa alle discariche di rifiuti.

102 La maggior parte dei progetti (13 su 16) ha subito ritardi di oltre 18 mesi rispetto alla data inizialmente fissata per il completamento. Per tutti i progetti esaminati tranne quattro, i costi finali sono aumentati di meno del 20 % rispetto i costi inizialmente approvati o sono addirittura diminuiti (*figura 11*).

Figura 11 | Dettagli dei ritardi e degli aumenti dei costi



Fonte: Corte dei conti europea.

103 I ritardi possono avere un impatto sull'efficacia, come illustrato dai progetti rumeni nel riquadro 6. Inoltre, qualsiasi ritardo nell'attuazione di un progetto rischia di ritardare i progressi verso il conseguimento dei valori-obiettivo fissati dal diritto dell'UE (figura 2 e figura 3).

Riquadro 6

Impatto dei ritardi nell'attuazione dei progetti – Quattro progetti in Romania

- Per i quattro progetti esaminati dalla Corte, le proposte iniziali erano state presentate tra il 2010 e il 2012, ossia più di dieci anni prima della loro conclusione (tre progetti) o dell'inizio dell'operatività (un progetto). I lavori sono stati eseguiti come inizialmente previsto, ossia la progettazione rispecchiava la tecnologia di trattamento dei rifiuti disponibile all'epoca. Ad esempio, il trattamento meccanico era perlopiù manuale, con solo pochi processi automatici. Di conseguenza, i tassi di recupero dei materiali erano modesti.
- A causa di ritardi nelle procedure di selezione dei gestori delle infrastrutture, gli impianti e le attrezzature sono rimasti inutilizzati per diversi anni e si sono deteriorati (tre progetti). Per il quarto progetto, che non era ancora operativo, il beneficiario ha firmato un contratto di manutenzione per evitare il deterioramento.
- A causa dei ritardi in un progetto, le discariche non conformi sono state chiuse prima che fosse pronta una nuova discarica conforme alla direttiva relativa alle discariche di rifiuti. Per gestire i rifiuti, le autorità locali hanno aperto una discarica temporanea che è stata utilizzata fino al 2020. Nel maggio 2024 vi erano ancora 300 tonnellate di rifiuti urbani non trattati presso il sito della discarica temporanea, come mostra la foto che segue.



Fonte: Corte dei conti europea (foto scattata nel maggio 2024).

104 Due dei 16 progetti non erano ancora operativi alla fine del 2024, anche se i lavori per entrambi erano già stati ultimati da diversi anni. In un caso, i rifiuti non venivano raccolti in attesa dell'acquisto dei veicoli necessari; nell'altro caso, il contratto con il futuro gestore non era ancora stato firmato. L'altro progetto era solo parzialmente operativo: l'infrastruttura di trattamento era funzionante, ma non era ancora stato concluso un contratto per la raccolta e il trasporto dei rifiuti in uno dei quattro settori interessati dal progetto.

105 In termini di capacità, gli auditor della Corte sono stati in grado di analizzare 10 dei 16 progetti, in quanto due progetti non erano ancora operativi, altri due lo sono diventati solo poco prima della loro visita e gli ultimi due erano di un tipo per il quale la questione della capacità non era pertinente. La Corte ha constatato che:

- tre progetti avevano funzionato notevolmente al di sotto della capacità dichiarata (tra il 38 % e il 54 %), almeno per un determinato periodo di tempo, per problemi tecnici o perché i volumi di rifiuti da trattare provenienti dalla raccolta differenziata erano inferiori alle aspettative;
- due progetti non disponevano di capacità sufficiente perché la quantità di rifiuti da trattare era stata sottostimata. Ad esempio, in un caso, la raccolta differenziata era notevolmente aumentata a seguito di campagne di sensibilizzazione.

106 Il potenziale impatto ambientale delle discariche non è limitato al periodo di funzionamento dell'infrastruttura, in quanto le potenziali [infiltrazioni di colaticcio](#) e le emissioni di gas di discarica durano per decenni una volta terminato lo smaltimento dei rifiuti. Per questa ragione, la direttiva relativa alle discariche di rifiuti prescrive che vengano previste riserve finanziarie per far fronte ai costi della chiusura e della successiva gestione per un periodo di almeno 30 anni. Ad esempio, si può costituire una garanzia finanziaria.

107 La Corte ha riscontrato che in tutti e quattro gli Stati membri la normativa nazionale richiedeva la costituzione di tali riserve e che in un caso (Portogallo) ne specificava anche l'importo. In cinque degli otto progetti inclusi nel campione che includevano investimenti in una discarica, la Corte ha riscontrato che le riserve erano sufficienti se confrontate con gli importi stabiliti in uno studio in materia ([tabella 9](#)).

Tabella 9 | Disposizioni per la chiusura e la successiva gestione delle discariche

Stato membro	Requisito previsto dalla legislazione nazionale	Base per la determinazione dell'importo (per legge)	Le riserve previste nei conti finanziari sono sufficienti?
Grecia	Sì	Studio	Sufficienti in due progetti su quattro.
Polonia	Sì	Non indicata, ma la legge stabilisce che l'importo deve essere sufficiente a coprire i costi	Nessun investimento nelle discariche incluse nel campione della Corte.
Portogallo	Sì	20 % dell'investimento totale nelle discariche	Nessun investimento nelle discariche incluse nel campione della Corte.
Romania	Sì	Studio	Sufficienti in tre progetti su quattro.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 15 ottobre 2025.

Per la Corte dei conti europea



Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – L’audit

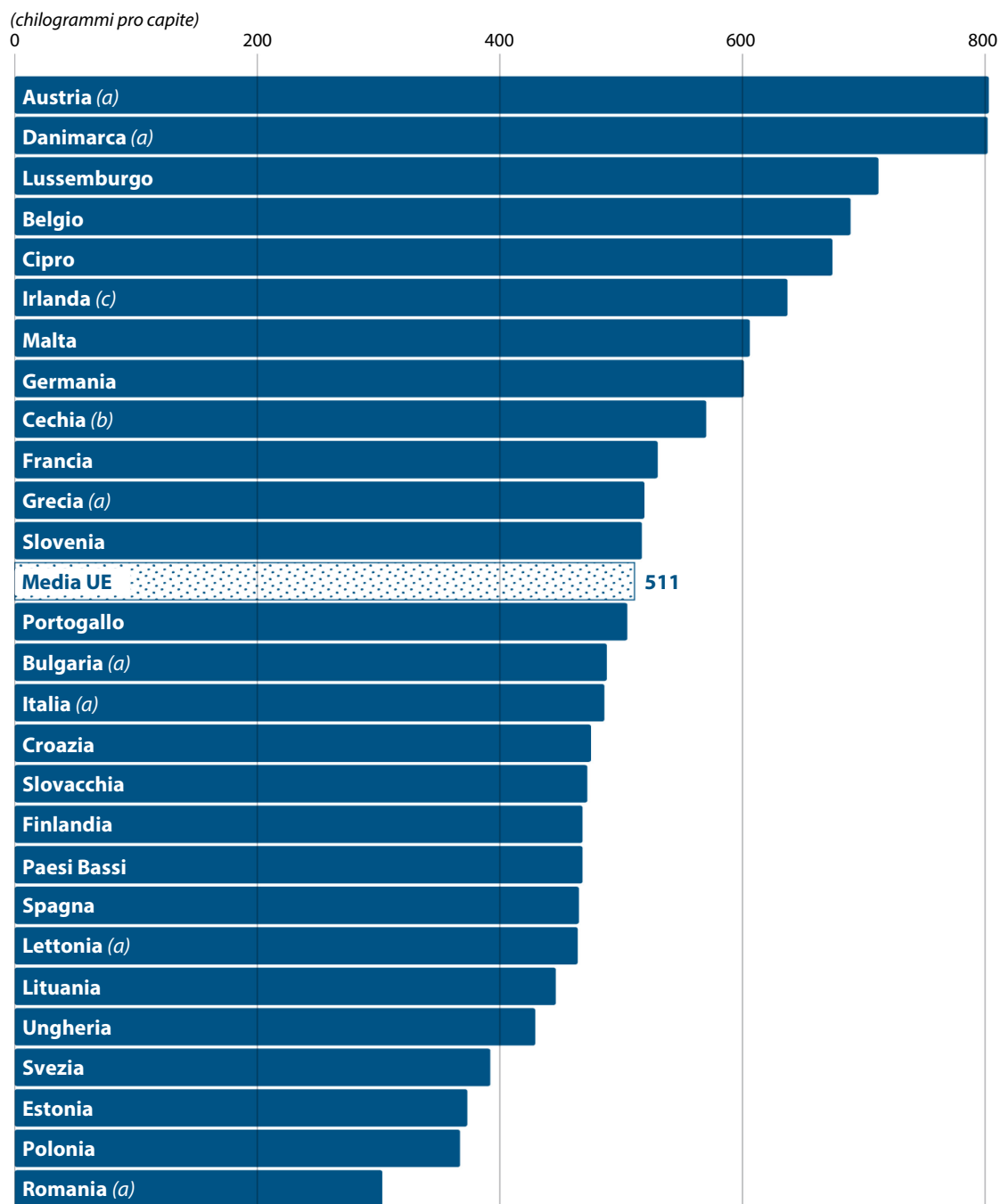
Alcune informazioni sui rifiuti urbani

- 01** Per rifiuti urbani si intendono i rifiuti raccolti dalle autorità comunali o per conto di queste ultime e trattati e smaltiti attraverso sistemi di gestione dei rifiuti¹. Essi comprendono rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata (come vetro o carta), ma anche quelli provenienti da altre fonti quali uffici, negozi e istituzioni pubbliche, purché tali rifiuti abbiano caratteristiche e composizione simili a quelli domestici².
- 02** Nel 2023 i rifiuti urbani prodotti nell’UE hanno raggiunto i 511 kg pro capite, anche se la situazione varia notevolmente da uno Stato membro all’altro, con valori che oscillano tra circa 800 kg a e 300 kg pro capite, come illustrato nella *figura 1*. Tali differenze dipendono, ad esempio, dalla ricchezza economica e dal grado di urbanizzazione, che comporta maggiore ricorso a prodotti confezionati e di largo consumo.

¹ Eurostat, [Glossary – Municipal waste](#).

² [Direttiva 2008/98/CE](#), articolo 3, paragrafo 2 ter.

Figura 1 | Rifiuti urbani prodotti nel 2023 (kg pro capite)

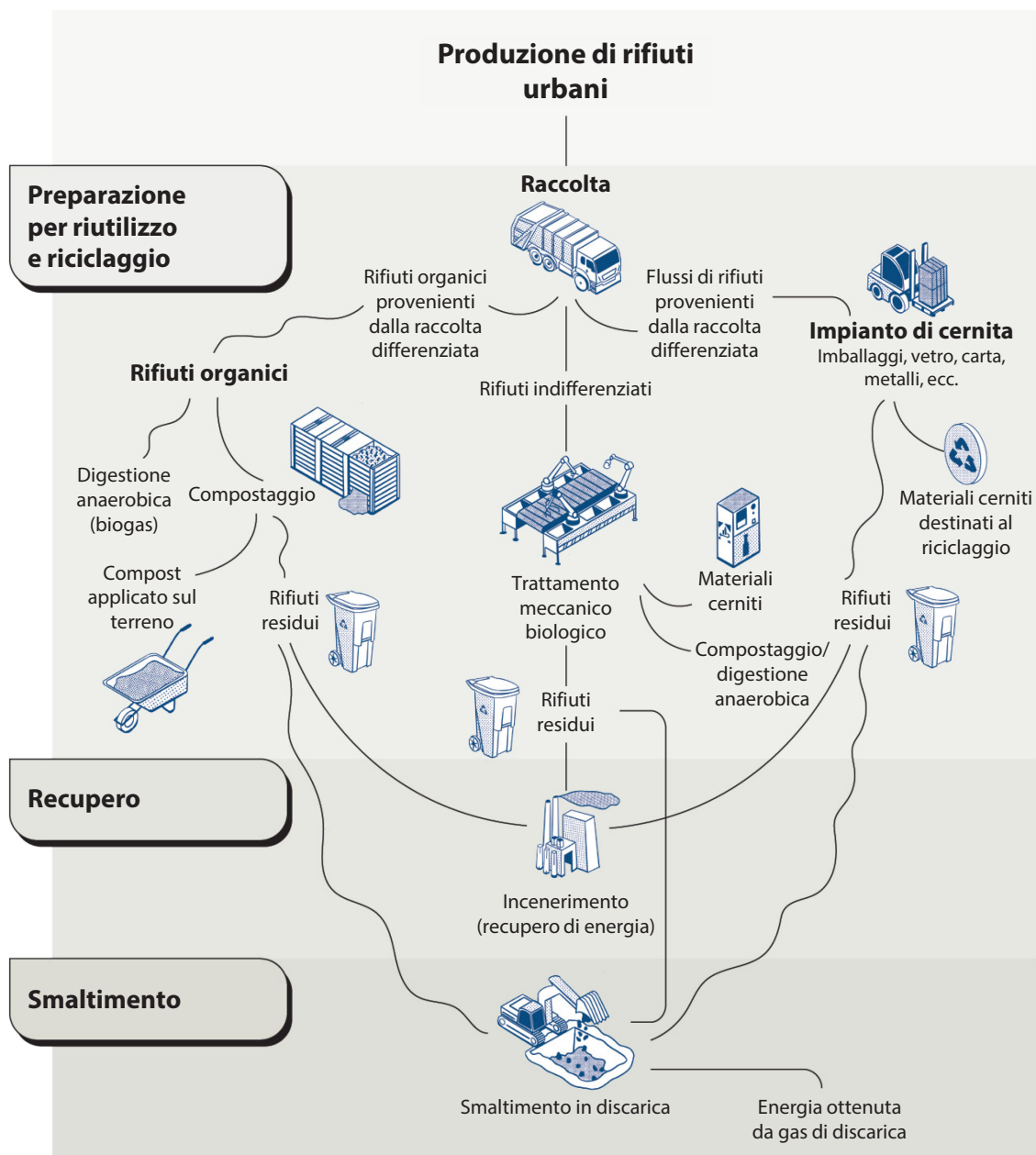


a: dati 2022; b: dati 2021; c: dati 2020

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati Eurostat [env_wasmun](#), estratta il 2 ottobre 2025.

03 Il trattamento dei rifiuti comprende operazioni quali il compostaggio di rifiuti organici, il riciclaggio, l'incenerimento e il conferimento in discarica. Il processo di gestione dei rifiuti è illustrato nella *figura 2*.

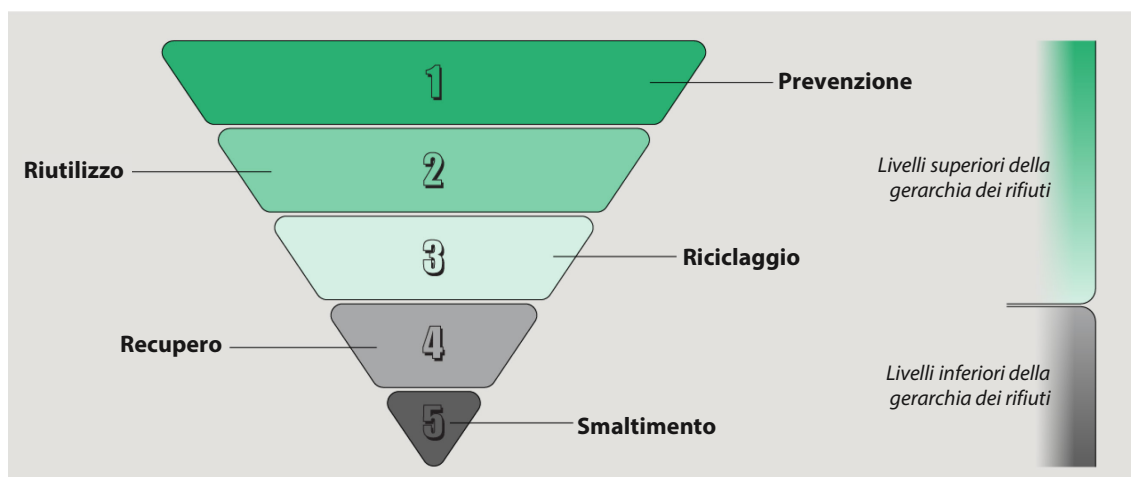
Figura 2 | Processo di gestione dei rifiuti



Fonte: Corte dei conti europea.

- 04** Nel 2008 la legislazione dell'UE ha istituito una gerarchia piramidale dei rifiuti a cinque livelli, in cui la priorità è data alla prevenzione dei rifiuti, mentre il conferimento in discarica è l'opzione meno auspicabile (*figura 3*).

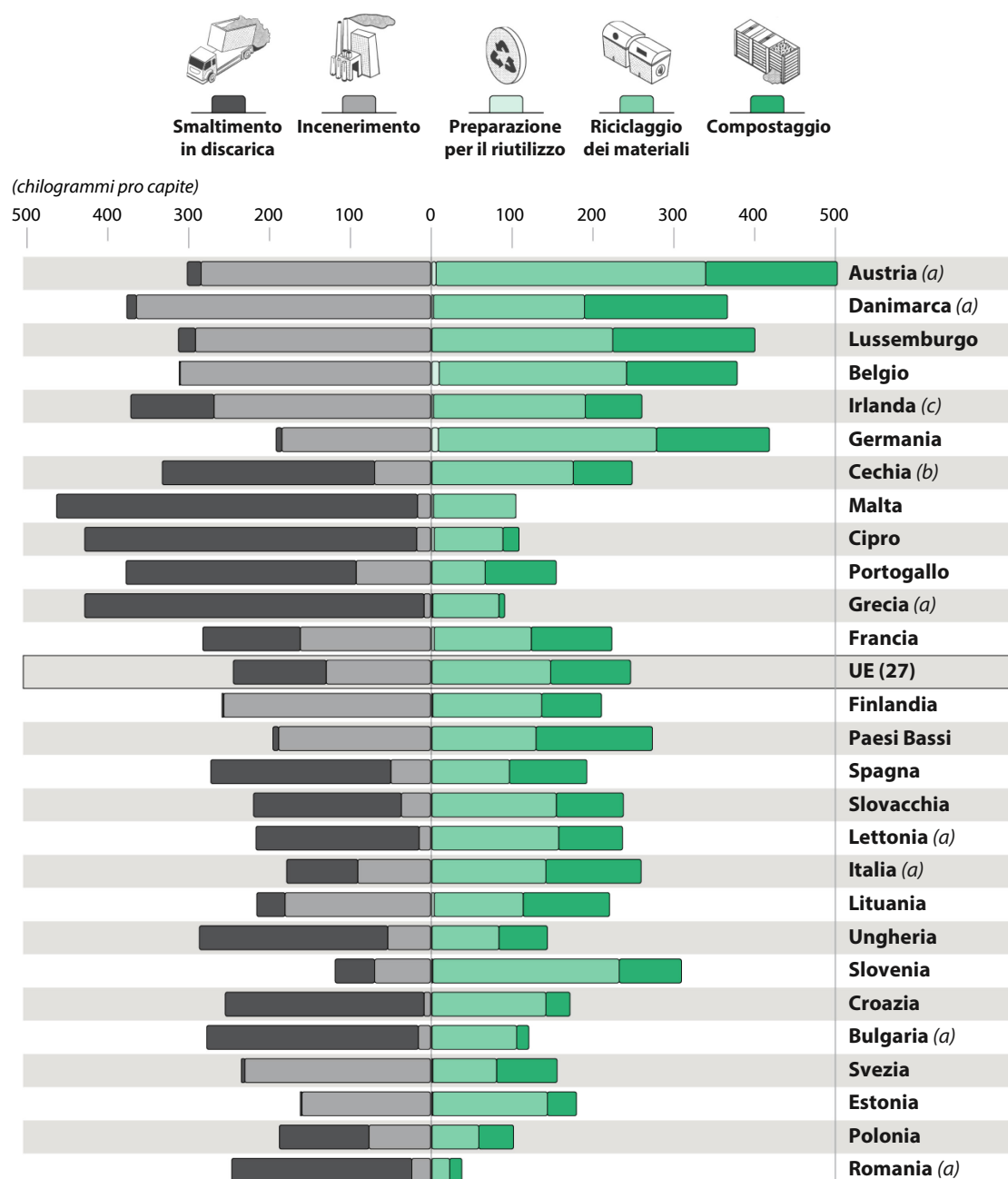
Figura 3 | Gerarchia dei rifiuti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della direttiva sui rifiuti.

05 La [figura 4](#) illustra la quota dei vari metodi di trattamento per Stato membro. Vi sono differenze significative tra gli Stati membri: in alcuni oltre il 70 % dei rifiuti viene conferito in discarica; in altri, oltre il 50 % viene incenerito.

Figura 4 | Rifiuti urbani pro capite e metodi di trattamento (2023, in kg)

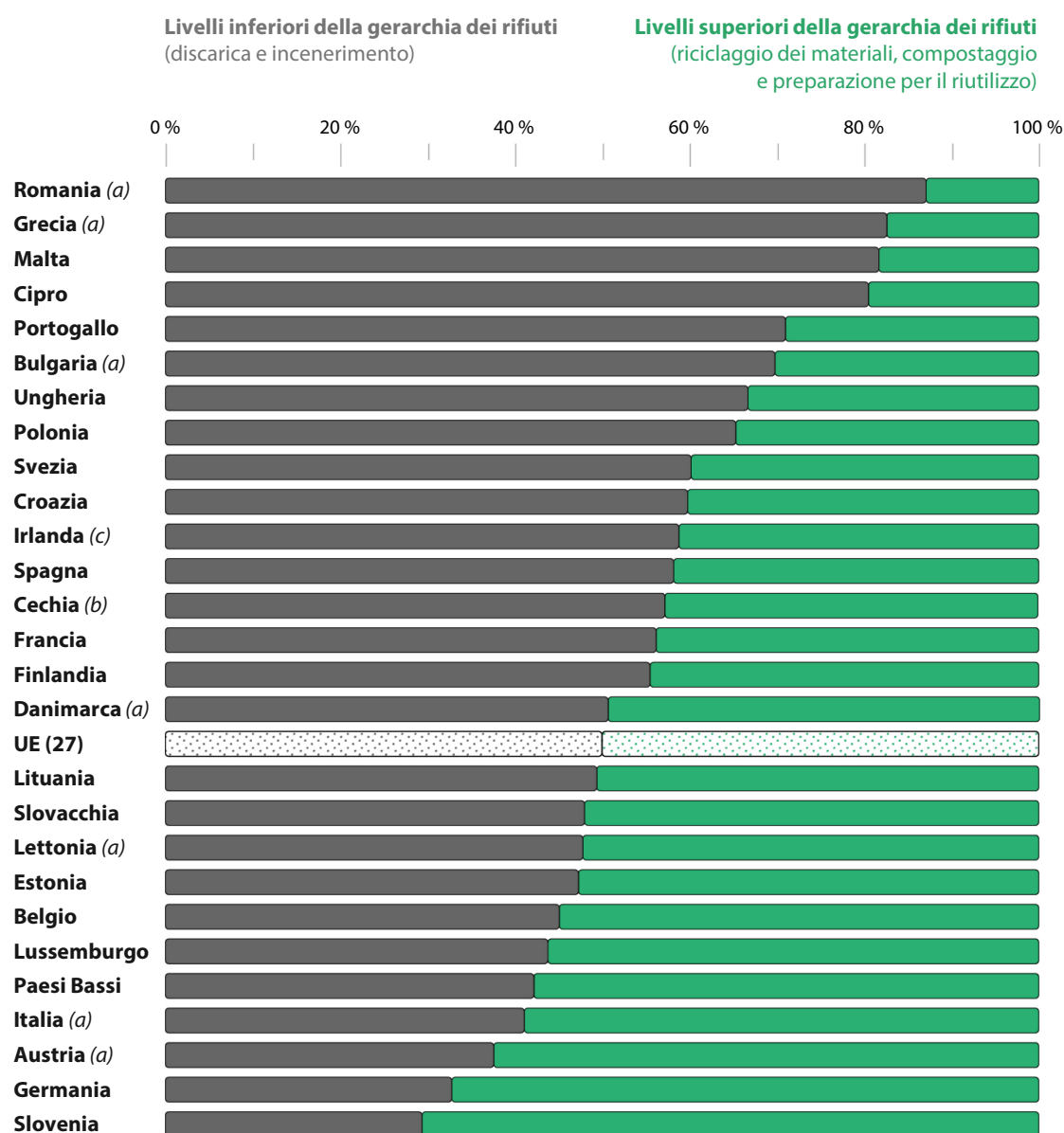


a: dati 2022; b: dati 2021; c: dati 2020

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati Eurostat [env_wasmun](#), estratta il 2 ottobre 2025.

06 La [figura 5](#) illustra il rapporto tra i livelli inferiori e i livelli superiori della gerarchia dei rifiuti. I paesi più avanzati nel riciclaggio e nel compostaggio (oltre il 60 % dei rifiuti urbani) sono la Slovenia, la Germania e l'Austria.

Figura 5 | Percentuale di rifiuti trattati ai livelli inferiori e superiori della gerarchia dei rifiuti (2023, in %)



a: dati 2022; b: dati 2021; c: dati 2020

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati Eurostat [env_wasmun](#), estratta il 2 ottobre 2025.

Quadro normativo dell'UE

- 07** Il quadro dell'UE per la gestione dei rifiuti è stato istituito nel 1975 dalla [direttiva sui rifiuti](#), basata sugli articoli 100 e 235 del [trattato di Roma](#). Da allora, gli atti giuridici incoraggiano gli Stati membri a prevenire, riciclare e trattare i rifiuti con l'obiettivo di recuperare materiali ed energia e di attuare processi per il riutilizzo dei rifiuti.
- 08** Attualmente, i principali atti giuridici dell'UE in materia di rifiuti urbani ([figura 6](#)) comprendono tre direttive, tutte modificate più volte: la direttiva quadro sui rifiuti ("direttiva sui rifiuti"), la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ("direttiva sugli imballaggi") e la direttiva relativa alle discariche di rifiuti. Nel 2025 la direttiva sugli imballaggi è stata sostituita dal regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ("regolamento sugli imballaggi"), mentre è stata adottata una nuova modifica della direttiva sui rifiuti.

Figura 6 | Atti giuridici

Direttiva quadro in materia di rifiuti

Direttiva 2008/98/CE, modificata nel 2014, 2015, 2017, 2018 e 2025

Stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti.
Ha introdotto la gerarchia dei rifiuti.
Fissa obiettivi che gli Stati membri devono raggiungere.

Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

Direttiva 94/62/CE, modificata nel 2003, 2004, 2005, 2009, 2013, 2015 e 2018

Stabilisce misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio a cui si affiancano, come ulteriori principi fondamentali, il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio con l'obiettivo di ridurre lo smaltimento finale di tali rifiuti, allo scopo di contribuire alla transizione verso un'economia circolare.
Fissa obiettivi che gli Stati membri devono raggiungere.

Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

Regolamento (UE) 2025/40 che abroga la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

Stabilisce prescrizioni per l'intero ciclo di vita degli imballaggi per quanto riguarda la sostenibilità ambientale e l'etichettatura, consentendone l'immissione sul mercato. Stabilisce inoltre prescrizioni per quanto riguarda la responsabilità estesa del produttore e la prevenzione dei rifiuti di imballaggio, come la riduzione degli imballaggi superflui e il riutilizzo e la ricarica degli imballaggi, nonché la raccolta e il trattamento, compreso il riciclaggio, dei rifiuti di imballaggio.
Fissa obiettivi che gli Stati membri devono raggiungere.

Direttiva relativa alle discariche di rifiuti

Direttiva 1999/31/CE, modificata nel 2018

Mira a garantire una progressiva riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti, in particolare quelli idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo. Inoltre, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, prevede misure, procedure e orientamenti volti prevenire o a ridurre le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque di falda, del suolo e dell'aria, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica.
Fissa obiettivi che gli Stati membri devono raggiungere.

Fonte: Corte dei conti europea.

Ruoli e responsabilità

09 I ruoli e le responsabilità della Commissione e degli Stati membri sono elencati nella [figura 7](#).

Figura 7 | Ruoli e responsabilità



Commissione

La DG ENV è responsabile della politica ambientale, che comprende anche i rifiuti. La DG REGIO è responsabile della politica di coesione nell'ambito della quale gli Stati membri ricevono cospicui finanziamenti per l'attuazione di progetti in materia di rifiuti. La DG ECFIN e l'SG RECOVER (task force presso il segretariato generale della Commissione) sono responsabili dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è un'agenzia dell'Unione europea che fornisce informazioni sullo stato dell'ambiente europeo, compresi i rifiuti. Pubblica relazioni e dati, ad esempio sui progressi degli Stati membri verso il conseguimento degli obiettivi in materia di rifiuti.



Stati membri

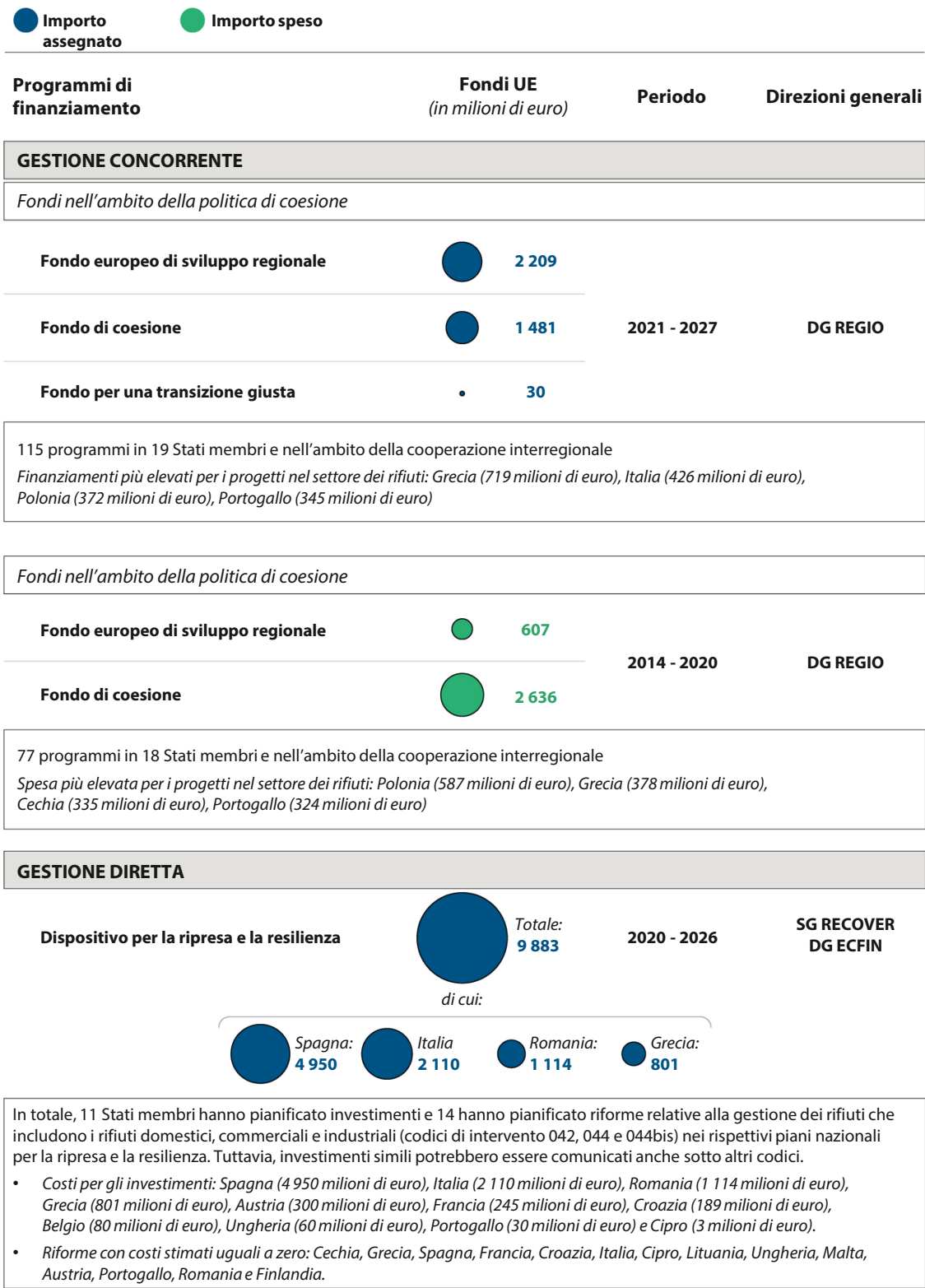
- decidono in merito alla politica nazionale in materia di rifiuti urbani. L'attuazione della politica di gestione dei rifiuti (compresi la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti) è in genere delegata alle autorità regionali e/o locali (ad esempio, amministrazioni comunali);
- preparano piani di gestione dei rifiuti e programmi di prevenzione dei rifiuti;
- decidono il livello di sostegno pubblico erogato;
- attuano alcuni dei fondi dell'UE (come quelli relativi alla politica di coesione).

Fonte: Corte dei conti europea.

Le principali fonti di finanziamento dell'UE

10 Le principali fonti di finanziamento dell'UE per i progetti in materia di rifiuti urbani sono i fondi attuati nell'ambito della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza ([figura 8](#)). Questi sono gestiti da diverse direzioni generali della Commissione e prevedono diverse modalità di gestione.

Figura 8 | Programmi di finanziamento dell’UE – Investimenti nella gestione dei rifiuti urbani



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della [piattaforma di dati aperti sulla politica di coesione](#) (aggiornamento del 5 aprile 2024 per il periodo 2014-2020 e aggiornamento del 10 aprile 2025 per il periodo 2021-2027) e delle banche dati della Commissione per il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

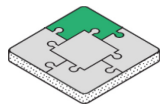
Estensione e approccio dell'audit

- 11** Nella presente relazione si valutano le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti urbani. A tal fine, la Corte ha valutato in che misura:
- le iniziative giuridiche della Commissione e le misure per imporre il rispetto della normativa fossero adatte allo scopo;
 - i quattro Stati membri inclusi nel campione abbiano compiuto buoni progressi nel conseguimento dei valori-obiettivo e degli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti;
 - i progetti cofinanziati con fondi dell'UE siano stati attuati correttamente in termini di tempo, costi e capacità.
- 12** L'audit della Corte ha riguardato i rifiuti urbani disciplinati dalla direttiva sui rifiuti, dalla direttiva sugli imballaggi, dalla direttiva relativa alle discariche di rifiuti e dal regolamento sugli imballaggi. Gli auditor della Corte non hanno analizzato i flussi di rifiuti urbani per i quali non esistono valori-obiettivo (ad esempio, rifiuti ingombranti) o i flussi di rifiuti disciplinati da altri atti giuridici (ad esempio, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e i veicoli fuori uso). Inoltre, la Corte ha escluso dall'estensione del proprio audit i seguenti due aspetti: i) le importazioni e le esportazioni di rifiuti; ii) l'affidabilità dei dati sui rifiuti trasmessi a Eurostat. L'audit ha riguardato il periodo compreso tra il 2014 e la fine del 2024.

- 13** La Corte ha analizzato elementi probatori provenienti da una serie di fonti, come elencato nella [figura 9](#).

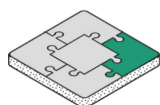
Figura 9 | Fonti di elementi probatori

Documenti



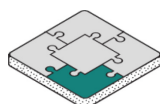
Documenti strategici dell'UE sui rifiuti, quadro normativo, documentazione nazionale sui rifiuti, relazioni e studi pubblicati dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), organismi di ricerca, associazioni e accademici.

Dati



Dati provenienti da diverse fonti, principalmente dalla Commissione, da Eurostat, dall'AEA, dalla piattaforma di dati aperti sulla politica di coesione e dalle autorità nazionali. Ad esempio, le statistiche sui rifiuti comunicate dagli Stati membri o i dati relativi ai progetti.

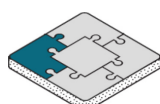
Visite di audit in quattro Stati membri



Per un campione di quattro Stati membri (Grecia, Polonia, Portogallo e Romania) sono stati esaminati: i piani nazionali di gestione dei rifiuti, documenti legislativi e strategici, il sostegno finanziario, i piani di attuazione, ecc.

Gli auditor della Corte hanno selezionato su base discrezionale gli Stati membri tra la popolazione di quelli che rischiavano di non raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti urbani e di imballaggio. La selezione ha tenuto conto della rilevanza e della copertura geografica. La spesa di questi quattro Stati membri rappresenta il 47 % della spesa totale a favore di progetti in materia di rifiuti nell'ambito della politica di coesione nel periodo 2014 - 2020.

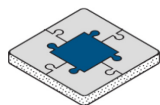
16 progetti



Per un campione di 16 progetti (nei quattro Stati membri sopra menzionati), gli auditor della Corte hanno esaminato le candidature dei progetti, l'approvazione delle sovvenzioni, le relazioni di completamento sulla costruzione di strutture, le autorizzazioni, le attività di sensibilizzazione e tutto il materiale necessario per stabilire in che misura sia stato applicato il principio "chi inquina paga" nei Comuni inclusi nel campione.

La Corte ha selezionato su base discrezionale progetti cofinanziati nell'ambito della politica di coesione per il periodo 2014 - 2020 nei quattro Stati membri. Sono stati selezionati progetti tra la popolazione di progetti per i quali gli auditor della Corte avevano ricevuto informazioni che ne confermavano l'operatività. Sono stati inclusi solo progetti che avevano ricevuto finanziamenti dall'UE per oltre 1 milione di euro.

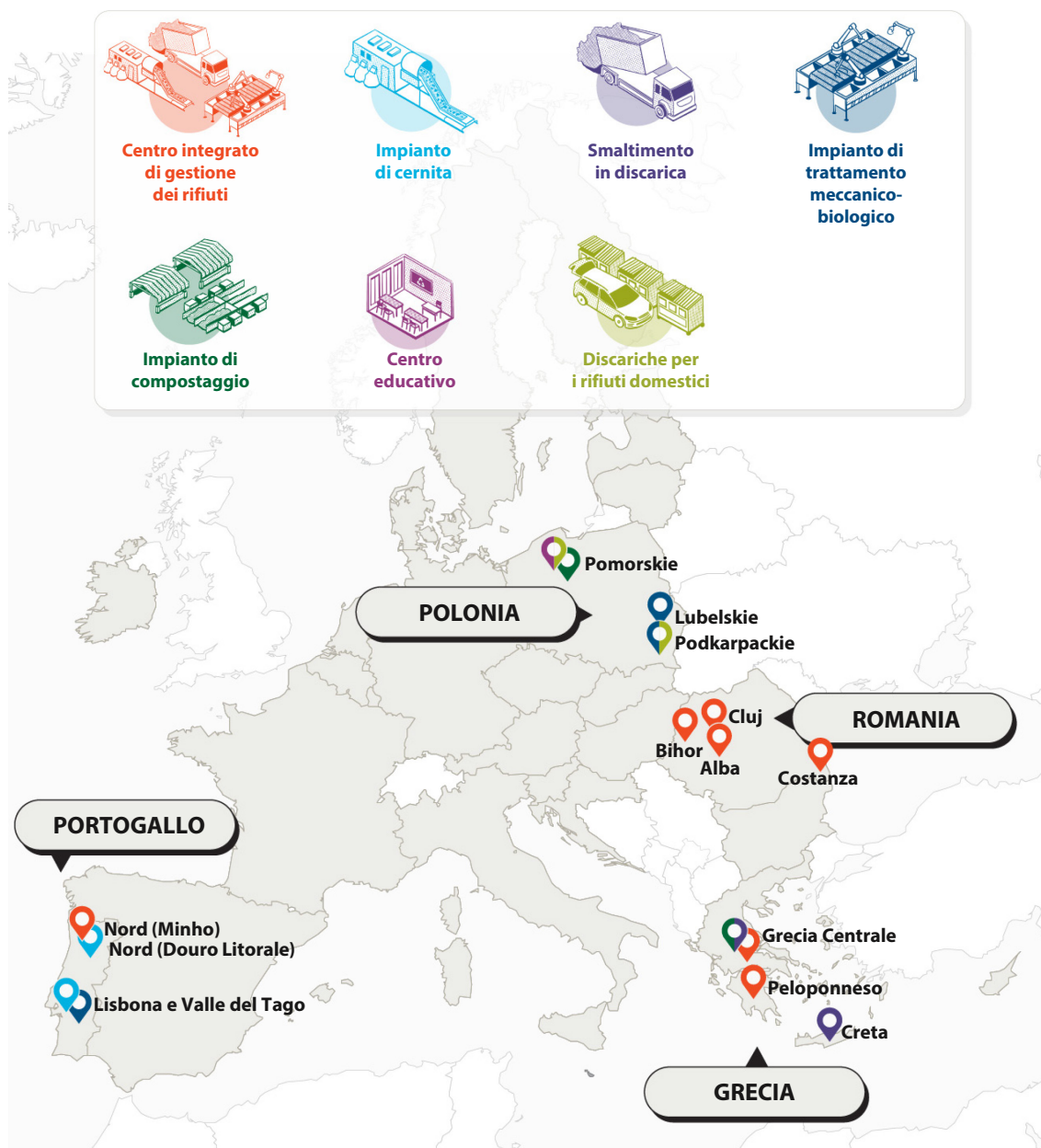
Colloqui



Colloqui con il personale delle direzioni generali della Commissione, con l'AEA, con i rappresentanti dei ministeri, con le agenzie nazionali per i rifiuti, con i beneficiari dei finanziamenti dell'UE e con le autorità regionali e locali. Riunioni informative con le autorità di due Stati membri (Belgio e Italia). Colloqui con associazioni attive nel settore dei rifiuti a livello nazionale e dell'UE.

14 La [figura 10](#) mostra l'ubicazione dei progetti esaminati e il tipo di investimento.

Figura 10 | Ubicazione e tipologia di progetti esaminati



Nota: i centri integrati di gestione dei rifiuti comprendono discariche, impianti di cernita, impianti di trattamento meccanico e biologico e impianti di compostaggio.

Fonte: Corte dei conti europea.

15 La presente relazione fa parte di una serie di pubblicazioni della Corte riguardanti vari aspetti relativi ai rifiuti e alla circolarità. Tra queste figurano la [relazione speciale 16/2024](#) sulle nuove entrate dell'UE basate sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, la [relazione speciale 17/2023](#) sull'economia circolare, l'[analisi 2/2023](#) sui rifiuti pericolosi e l'[analisi 4/2020](#) sui rifiuti di plastica.

- 16** La Corte ha deciso di espletare tale audit al fine di fornire informazioni preziose che possano contribuire al prossimo riesame della Commissione di alcuni obiettivi. Secondo le direttive (direttiva sui rifiuti, direttiva sugli imballaggi e direttiva relativa alle discariche di rifiuti) e il regolamento sugli imballaggi, tali riesami sono previsti per il 2024, il 2028 e il 2032, a seconda degli obiettivi. Il lavoro di riesame della Commissione previsto per il 2024 (obiettivo relativo alle discariche) era in corso al momento della stesura della presente relazione.

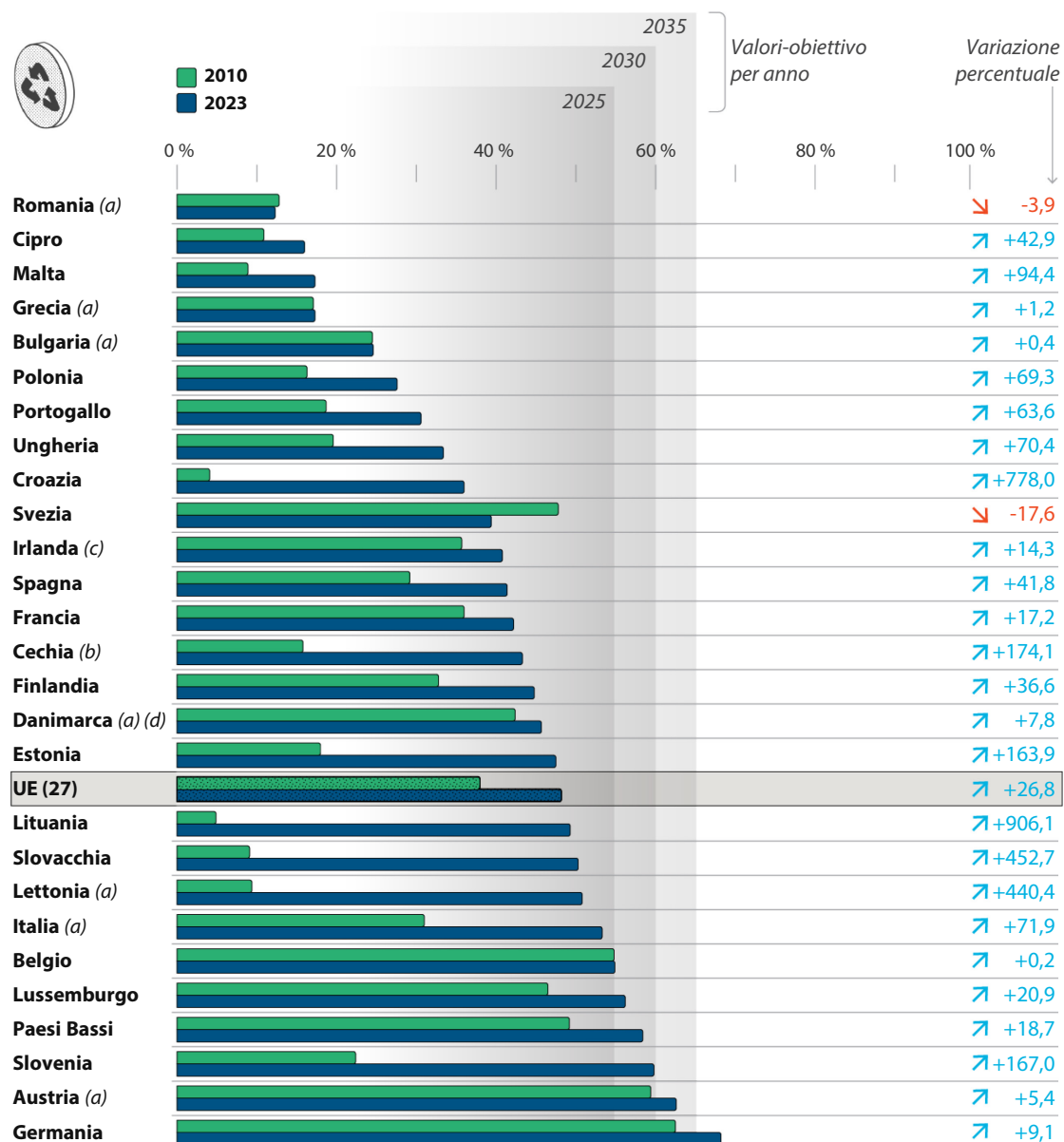
Allegato II – Progressi degli Stati membri verso il conseguimento dei tre principali obiettivi in materia di rifiuti urbani

01 Utilizzando le banche dati di Eurostat, la Corte ha analizzato i progressi compiuti dagli Stati membri nel raggiungimento dei tre principali obiettivi in materia di rifiuti urbani:

- “rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati”, dal 2010 al 2023 (*figura 1*);
- “rifiuti di imballaggio preparati per il riutilizzo e riciclati”, dal 2010 al 2022 (*figura 2*);
- “smaltimento in discarica come % della quantità totale di rifiuti urbani prodotti”, dal 2010 al 2023 (*figura 3*).

La Corte ha utilizzato i dati che Eurostat riceve dalle comunicazioni volontarie degli Stati membri che consentono di vedere i progressi nel tempo. Questi dati possono differire da quelli che gli Stati membri trasmettono in applicazione delle decisioni di esecuzione della Commissione relativa al riciclaggio dei rifiuti urbani e al conferimento in discarica dei rifiuti e che la Commissione utilizza per valutare il conseguimento dei valori-obiettivo (*allegato III*).

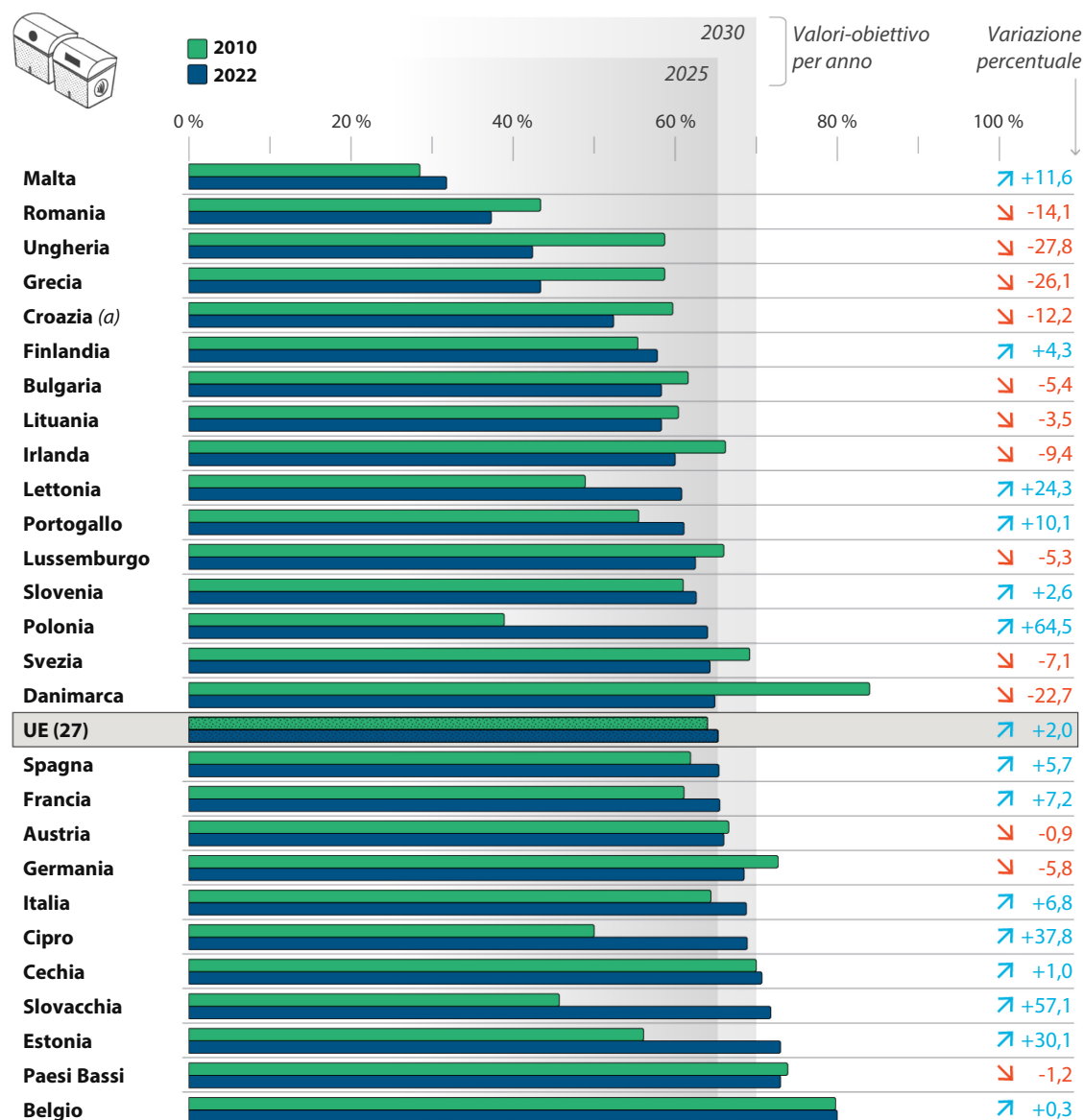
Figura 1 | Progressi degli Stati membri verso il conseguimento del valore-obiettivo “rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati”, dal 2010 al 2023



a: dati 2022; b: dati 2021; c: dati 2020; d: dati 2011

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati Eurostat [sdg_11_60](#), estratta il 2 ottobre 2025.

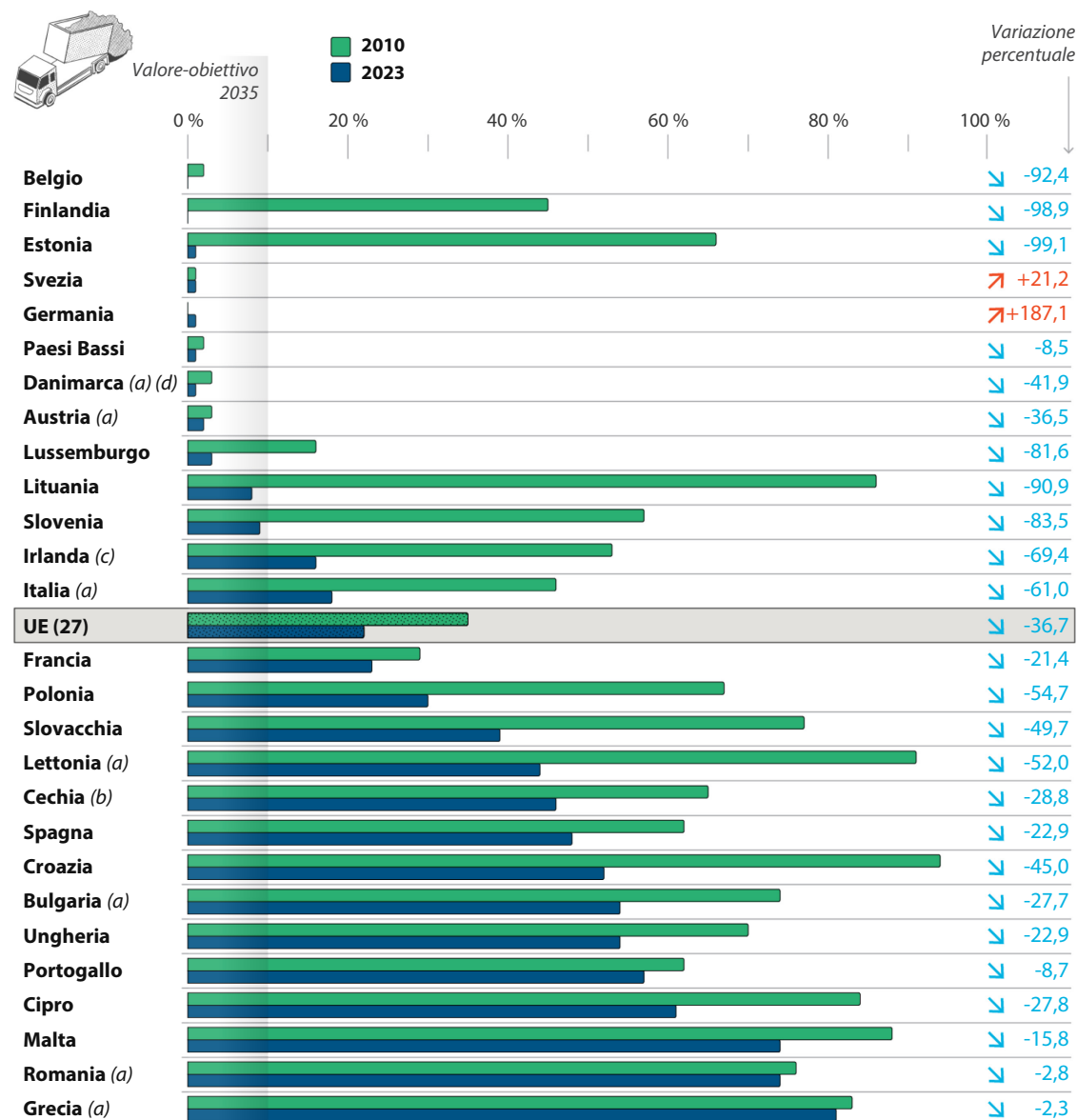
Figura 2 | Progressi degli Stati membri verso il conseguimento del valore-obiettivo “rifiuti di imballaggio preparati per il riutilizzo o riciclati”, dal 2010 al 2022



a: dati 2012

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati Eurostat [env_waspac](#), estratta il 2 ottobre 2025.

Figura 3 | Progressi degli Stati membri verso il conseguimento dell'obiettivo "smaltimento in discarica come % della quantità totale di rifiuti urbani prodotti", dal 2010 al 2023.



a: dati 2022; b: dati 2021; c: dati 2020; d: dati 2011

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della serie di dati Eurostat [env_wasmun](#), estratta il 2 ottobre 2025.

Allegato III – Comparabilità dei dati relativi ai rifiuti

01 Gli Stati membri forniscono dati basati su vari atti giuridici dell'UE. Gli atti giuridici pertinenti per i dati cui si fa riferimento nella presente relazione sono la [direttiva sui rifiuti](#), la [direttiva sugli imballaggi](#), la [direttiva relativa alle discariche di rifiuti](#) e le decisioni di esecuzione della Commissione¹ nonché il [regolamento relativo alle statistiche sui rifiuti](#). Inoltre, a partire dagli anni ottanta, gli Stati membri hanno comunicato volontariamente dati sulla base di un questionario congiunto elaborato da Eurostat e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Sono così disponibili serie di dati diverse per indicatori quali rifiuti urbani prodotti, i rifiuti urbani conferiti in discarica e i rifiuti urbani riciclati. La comunicazione dei dati ai sensi della direttiva sui rifiuti, della direttiva sugli imballaggi e della direttiva relativa alle discariche di rifiuti deve essere effettuata entro 18 mesi dall'anno di riferimento, mentre i dati forniti su base volontaria sono comunicati prima.

02 Per quanto riguarda il valore-obiettivo relativo ai “rifiuti urbani preparati per il riutilizzo e riciclati”, il primo fattore che incide sulla comparabilità dei risultati comunicati nel 2020 dagli Stati membri è stata la flessibilità concessa agli Stati membri nella scelta del **metodo di calcolo**. Gli Stati membri potevano scegliere tra quattro metodi di calcolo².

- Metodo 1: tasso di riciclaggio di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro (in %). Numeratore: quantità riciclata di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica e vetro; denominatore: quantità totale prodotta per le stesse categorie di rifiuti domestici;
- Metodo 2: tasso di riciclaggio di rifiuti domestici e di rifiuti simili (in %). Numeratore: quantità riciclata di rifiuti domestici costituiti da carta, metalli, plastica, vetro e altri flussi singoli di rifiuti domestici o di rifiuti simili; denominatore: quantità totale prodotta per le stesse categorie di rifiuti domestici o simili;

¹ [Decisione di esecuzione \(UE\) 2019/1004](#) della Commissione per il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani, [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/665](#) della Commissione per il valore-obiettivo sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio e la [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/1885](#) della Commissione per il valore-obiettivo di smaltimento in discarica.

² [Decisione 2011/753/UE](#), allegato I.

- Metodo 3: tasso di riciclaggio di rifiuti domestici (in %).
Numeratore: quantità riciclata di rifiuti domestici;
denominatore: quantità totale di rifiuti domestici, escluse determinate categorie di rifiuti;
- Metodo 4: tasso di riciclaggio di rifiuti urbani (in %).
Numeratore: rifiuti urbani riciclati; denominatore: rifiuti urbani prodotti.

03 Un secondo fattore che ha inciso negativamente sulla comparabilità dei tassi di riciclaggio era la mancanza di precisione nella **definizione dei rifiuti urbani**. Una decisione della Commissione del 2011³ ha definito i rifiuti urbani come i rifiuti domestici e i rifiuti simili. Il termine “rifiuti simili”, utilizzato per indicare rifiuti che devono essere conteggiati ai fini del raggiungimento dell’obiettivo, ha dato adito a problemi di interpretazione. Tali problemi di interpretazione sono stati riconosciuti nella valutazione d’impatto della Commissione⁴ che accompagna le proposte del 2014 di modifica della direttiva sui rifiuti, della direttiva sugli imballaggi e della direttiva relativa alle discariche di rifiuti. Nel 2019 la Commissione⁵ ha chiarito il significato dei termini.

04 L’impatto delle diverse interpretazioni del concetto di rifiuti urbani tra gli Stati membri è difficile da quantificare, ma può essere significativo, come dimostra l’esempio del Belgio. Come osservato dall’AEA⁶, fino al 2019 i dati comunicati dal Belgio riguardavano unicamente i rifiuti domestici. A partire dal 2020, essi includono anche i rifiuti simili prodotti dalle imprese. Ciò ha comportato un improvviso aumento del 76 % dell’indicatore relativo ai “rifiuti urbani prodotti”⁷.

³ [Decisione 2011/753/UE](#)

⁴ [SWD\(2014\) 207](#), sezione 2.5.2.

⁵ [Decisione di esecuzione \(UE\) 2019/1004](#).

⁶ [Waste management country profile with a focus on municipal and packaging waste – Belgium](#), AEA, marzo 2025.

⁷ Eurostat, insieme di dati [env_wasmun](#); dati estratti il 2.4.2025.

- 05** Un terzo fattore che incide sulla comparabilità dei dati comunicati per misurare la conformità con i valori-obiettivo di riciclaggio per il 2025 è il “**punto di calcolo**”. Ai sensi delle direttive del 2018, i rifiuti sono considerati riciclati all’atto di immissione in un’operazione di riciclaggio e non al termine del processo di cernita, contrariamente a quanto avveniva in precedenza. Tuttavia, gli Stati membri possono avvalersi di una deroga e continuare a basare la propria rendicontazione sui quantitativi pesati al termine del processo di cernita, a condizione che tali rifiuti siano successivamente riciclati e il peso dei materiali o delle sostanze che sono rimossi con ulteriori operazioni precedenti l’operazione di riciclaggio sia detratto.
- 06** Per stimare tale detrazione, gli Stati membri possono utilizzare i tassi di scarto medio per valutare il peso dei materiali o delle sostanze rimossi dopo la cernita ma prima del riciclaggio. I tassi di scarto medio possono essere utilizzati solo nel caso in cui non sia possibile ottenere dati affidabili in altro modo e devono essere calcolati utilizzando le norme stabilite dalla Commissione in un atto delegato. La direttiva sui rifiuti del 2018 imponeva alla Commissione di adottare un atto delegato sui tassi di scarto medio entro il 31 marzo 2019, ma tale atto non è ancora stato adottato. Nella [relazione speciale](#) del 2024 sulle nuove entrate dell’UE basate sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, la Corte ha rilevato che la pratica di misurare la quantità di rifiuti all’uscita del processo di cernita (come nella maggior parte degli Stati membri), unitamente alla mancanza di norme chiare dell’UE sui tassi di scarto medio, rende le stime di quantità riciclate formulate dagli Stati membri meno comparabili e meno affidabili.
- 07** L’uso del nuovo “punto di calcolo” riduce il tasso di riciclaggio. La valutazione d’impatto della Commissione che accompagna la proposta di regolamento sugli imballaggi stima che l’applicazione della nuova metodologia comporterà una riduzione del 5-20 % dei tassi di riciclaggio comunicati.

Allegato IV – Base giuridica dell’UE: misure relative alla produzione e alla raccolta differenziata dei rifiuti

01 Diversi atti giuridici hanno introdotto misure per prevenire o limitare la produzione di rifiuti o ridurre l’impatto ambientale. Essi sono elencati nella [tabella 1](#).

Tabella 1 | Base giuridica dell’UE: misure per prevenire o limitare la produzione dei rifiuti o ridurre l’impatto ambientale

Base giuridica	Misure
Restrizioni applicabili all’uso di sacchetti leggeri Direttiva (UE) 2015/720	— Entro dicembre 2018, i sacchetti leggeri non dovrebbero più essere gratuiti, e/o — entro dicembre 2019, il consumo di sacchetti non dovrà superare i 90 sacchetti pro capite ed entro dicembre 2025 i 40 sacchetti pro capite.
Riduzione dell’impatto di determinati prodotti di plastica sull’ambiente Direttiva (UE) 2019/904	— Entro il 2021 divieto dei seguenti prodotti di plastica: i) <i>cotton fioc</i>, posate, piatti, cannucce, mescolatori per bevande e aste per palloncini in plastica; ii) prodotti di plastica oxo-degradabile; iii) contenitori per alimenti e bevande in polistirene espanso. — A partire dal 1° luglio 2024: i contenitori per bevande con capacità massima di tre litri devono essere muniti di tappi ad essi collegati. — Entro il 2026: riduzione del consumo di tazze e di contenitori per alimentari al fine di conseguire una riduzione quantificabile rispetto al 2022.

Base giuridica	Misure
Imballaggi e rifiuti di imballaggio Regolamento (UE) 2025/40	— Introduzione di valori-obiettivo di riduzione dei rifiuti di imballaggio pro capite: riduzione del 5 % entro il 2030, del 10 % entro il 2035 e del 15 % entro il 2040. — Dal gennaio 2030: divieto di alcuni formati di imballaggio di plastica monouso, come quelli attualmente utilizzati per frutta e verdura fresca, i piccoli imballaggi monouso dei prodotti per l'igiene utilizzati negli alberghi e porzioni individuali di condimenti (ad esempio salse, crema, zucchero). Requisiti per il contenuto riciclato negli imballaggi, applicabili a decorrere dal 2030: — 30 % per gli imballaggi sensibili al contatto fabbricati in polietilene tereftalato (PET), ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande; — 10 % per gli imballaggi sensibili al contatto realizzati con materie plastiche diverse dal PET, ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande; — 30 % per le bottiglie di plastica monouso per bevande; — 35 % per gli altri imballaggi di plastica. Entro il 2030: almeno il 10 % delle bevande e degli alimenti da asporto deve essere venduto in imballaggi riutilizzabili. Inoltre, entro il 2030 tutti gli imballaggi dovrebbero essere riciclabili.

02 Diversi atti giuridici hanno introdotto misure volte a promuovere la raccolta differenziata dei rifiuti. Essi sono illustrati in dettaglio nella [tabella 2](#).

Tabella 2 | Base giuridica dell'UE: misure relative alla raccolta differenziata

Base giuridica	Misure
Riduzione dell'impatto di determinati prodotti di plastica sull'ambiente Direttiva (UE) 2019/904	— Entro il 2025: il 77 % delle bottiglie di plastica deve essere raccolto separatamente. — Entro il 2029: il 90 % delle bottiglie di plastica deve essere raccolto separatamente.
Imballaggi e rifiuti di imballaggio Regolamento (UE) 2025/40	— Entro il 2029: il 90 % dei contenitori monouso in plastica e in metallo per bevande deve essere raccolto separatamente (i sistemi di cauzione-rimborso diventano obbligatori).

Allegato V – Materiali riciclabili recuperati e relativi prezzi di vendita

- 01** I centri di gestione dei rifiuti hanno lo scopo di separare e trattare i rifiuti al fine di ridurre le quantità di rifiuti conferiti in discarica, reintegrare nell'economia i materiali che presentano un valore economico (circolarità) e ridurre i costi di smaltimento dei rifiuti vendendo i materiali riciclabili.
- 02** Le quantità di materiali riciclabili prodotti variano a seconda del tipo di rifiuti.
- Per gli impianti di trattamento meccanico-biologico che trattano rifiuti indifferenziati, la produzione è generalmente bassa, inferiore al 6 % nel campione della Corte (per i progetti per i quali sono state ottenute informazioni). La produzione dovrebbe aumentare perché, entro la fine del 2023, i rifiuti organici, che costituiscono una categoria importante dei rifiuti urbani, dovranno essere separati e riciclati alla fonte o raccolti in modo differenziato.
 - Gli impianti di cernita dei rifiuti differenziati presentano una produzione più elevata: nel campione della Corte, queste variano dal 20 % al 75 % (per i progetti per i quali sono state ottenute informazioni). Una migliore qualità dei rifiuti raccolti significa una produzione più elevata. Pertanto, se le famiglie non seguono le regole e gettano, ad esempio, rifiuti indifferenziati in contenitori destinati esclusivamente alla carta, può verificarsi una contaminazione dei rifiuti.

03 I prezzi che i gestori hanno ricavato dalla vendita dei materiali riciclabili variano a seconda dei materiali (per i progetti per i quali gli auditor della Corte hanno ottenuto informazioni).

- Per alcuni materiali come l'alluminio e il polietilene tereftalato (PET), i gestori hanno pagato prezzi elevati ai riciclatori (ad esempio, più di 1000 euro per tonnellata per l'alluminio).
- Tuttavia, i prezzi per gli altri materiali, come il vetro e talvolta la carta, erano bassi o addirittura prossimi allo zero ed erano spesso inferiori alla media dell'UE (cfr. dati Eurostat¹ sui prezzi). Eurostat fa riferimento al fatto che il vetro è un materiale pesante e a basso costo e che, nel commercio dei rifiuti di vetro, i costi di trasporto rappresentano una parte notevole dei costi totali.
- I gestori hanno inoltre osservato che la vendita delle pellicole di plastica era problematica. Talvolta i riciclatori chiedevano un pagamento per accettarle, oppure i gestori pagavano i cementifici per utilizzarle come combustibile.

¹ Eurostat, Recycling – secondary material price indicator.

Allegato VI – Finanziamenti della politica di coesione

01 Gli Stati membri riferiscono in merito all'utilizzo dei finanziamenti per la coesione mediante codici di intervento predefiniti. Per la gestione dei rifiuti urbani, i codici applicabili riguardavano i livelli inferiore e superiore della gerarchia dei rifiuti.

- Livelli inferiori: il codice applicabile per il periodo 2014- 2020 (codice 018) comprende lo smaltimento in discarica, l'incenerimento e il trattamento meccanico biologico, i codici per il periodo 2021- 2027 (codici 068 e 183) riguardavano il trattamento dei rifiuti residui e, in via eccezionale, lo smaltimento in discarica.
- Livelli superiori: il codice applicabile per il periodo 2014- 2020 (codice 017) comprende le misure di riduzione, cernita e riciclaggio; il codice per il periodo 2021-2027 (codice 067) comprende le misure di prevenzione, riduzione al minimo, cernita, riutilizzo e riciclaggio.

02 La [tabella 1](#) presenta la ripartizione dei finanziamenti per la coesione tra i livelli superiori e i livelli inferiori della gerarchia dei rifiuti per i periodi 2014- 2027 e 2021- 2027. Tali dati riguardano l'intera UE e i quattro Stati membri sottoposti ad audit.

Tabella 1 | Percentuale dei finanziamenti per la coesione assegnati ai livelli superiori e ai livelli inferiori della gerarchia dei rifiuti (fine del 2023)

Stato membro	Livelli inferiori della gerarchia dei rifiuti		Livelli superiori della gerarchia dei rifiuti	
	2014-2020	2021-2027	2014-2020	2021-2027
UE	40 %	20 %	59 %	80 %
Grecia	79 %	71 %	21 %	29 %
Polonia	63 %	1 %	37 %	99 %
Portogallo	46 %	0 %	54 %	100 %
Romania	56 %	0 %	44 %	100 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della [piattaforma di dati aperti sulla politica di coesione](#) (aggiornamento del 5 aprile 2024 per il periodo 2014-2020 e aggiornamento del 10 aprile 2025 per il periodo 2021-2027).

03 La [tabella 2](#) riporta i dati relativi al livello di assorbimento dei fondi di coesione per il periodo 2014- 2020. Per il periodo 2021- 2027 non è ancora possibile fornire dati significativi in quanto l’attuazione è iniziata in ritardo e con lentezza.

**Tabella 2 | Finanziamenti per la coesione (periodo 2014-2020) –
assorbimento (fine 2023), (importi in milioni di euro)**

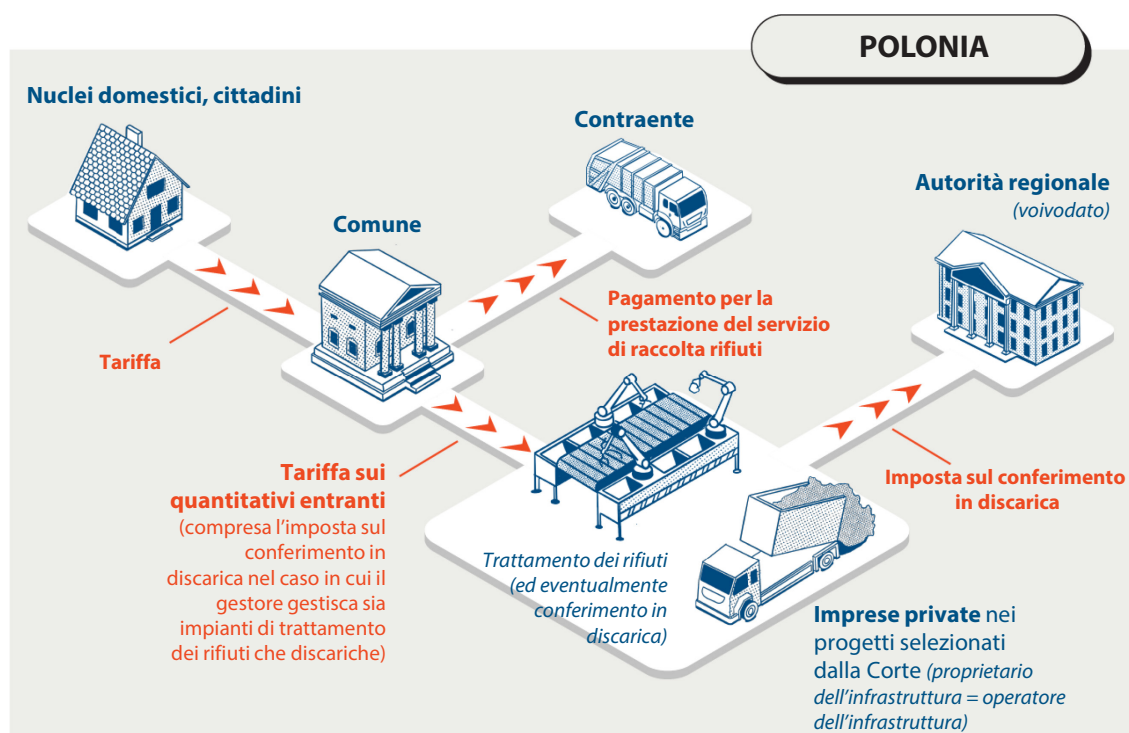
Stato membro	Importo iniziale previsto (1)	Importo finale previsto (2)	Importo speso (3)	Assorbimento (3)/(2)
Livelli inferiori della gerarchia dei rifiuti				
UE	2 775	1 514	1 326	88 %
Grecia	593	317	299	94 %
Polonia	628	109	368	336 %
Portogallo	190	145	148	102 %
Romania	248	248	101	41 %
Livelli superiori della gerarchia dei rifiuti				
UE	2 123	2 041	1 917	94 %
Grecia	148	178	79	44 %
Polonia	637	368	219	60 %
Portogallo	123	165	176	107 %
Romania	70	70	79	113 %

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della [piattaforma di dati aperti sulla politica di coesione](#) (aggiornamento del 5 aprile 2024 per il periodo 2014-2020 e aggiornamento del 10 aprile 2025 per il periodo 2021-2027).

Allegato VII – Gestione dei rifiuti: principali portatori di interessi e flussi finanziari

La [figura 1](#), la [figura 2](#) e la [figura 3](#) illustrano i principali portatori di interessi e i flussi finanziari per la gestione dei rifiuti in Polonia, Portogallo e Romania.

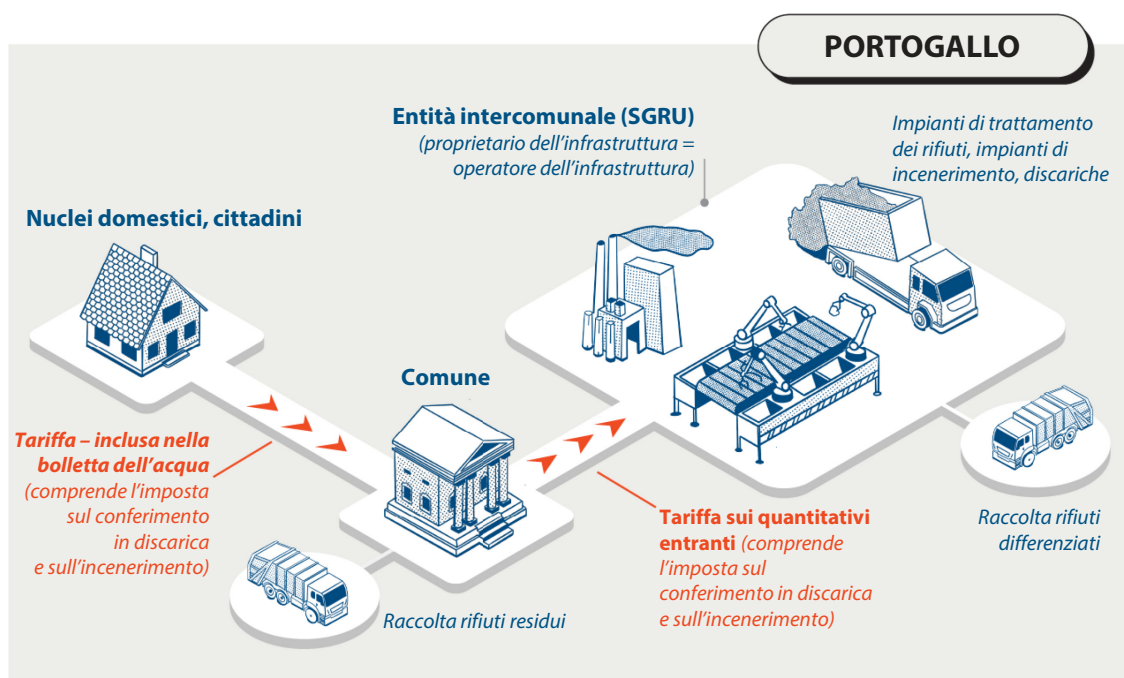
Figura 1 | Polonia– principali portatori di interessi e flussi finanziari per la gestione dei rifiuti urbani



Nota: Nel caso dei progetti selezionati dalla Corte, le società che possiedono e gestiscono le infrastrutture erano interamente di proprietà del comune interessato.

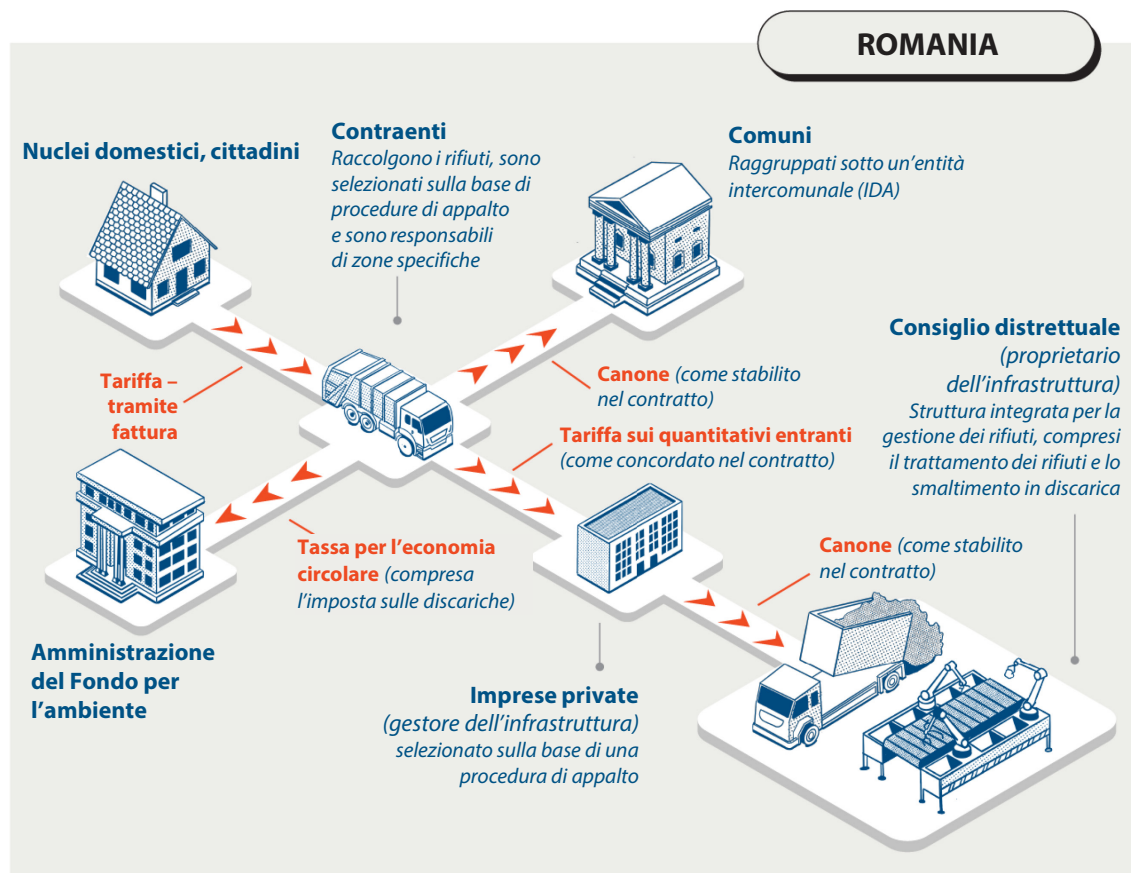
Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 2 | Portogallo – principali portatori di interessi e flussi finanziari per la gestione dei rifiuti urbani



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 3 | Romania— principali portatori di interessi e flussi finanziari per la gestione dei rifiuti urbani



Fonte: Corte dei conti europea.

Acronimi

AEA	Agenzia europea per l'ambiente
PIL	prodotto interno lordo
PET	polietilene tereftalato

Glossario

Economia circolare	Sistema economico basato sul riutilizzo, la condivisione, la riparazione, il ricondizionamento, la rifabbricazione e il riciclaggio dei materiali al fine di ridurre al minimo l'uso delle risorse, i rifiuti e le emissioni.
Dispositivo per la ripresa e la resilienza	Dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, nonché a rispondere alle sfide di un futuro più verde e digitale.
Piano nazionale per la ripresa e la resilienza	Documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti da uno Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.
Preparazione per il riutilizzo	Controllo, pulizia o riparazione di prodotti o componenti che sono diventati rifiuti in modo da poter essere riutilizzati senza ulteriore pretrattamento.
Principio "chi inquina paga"	Principio secondo cui chi inquina, o potrebbe inquinare, deve farsi carico del costo delle misure di prevenzione, controllo o correzione dei danni causati.
Principio "paghi quanto butti"	I produttori di rifiuti pagano una tariffa sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti, ad esempio peso o volume.
Programma (nell'ambito della politica di coesione)	Quadro di riferimento per l'attuazione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in linea con le priorità e gli obiettivi stabiliti nell'accordo di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.
Recupero	Trattamento che fa sì che i rifiuti possano essere utilizzati per sostituire altri materiali, o siano preparati ad assolvere ad una particolare funzione, in un impianto di trattamento dei rifiuti o nell'economia in generale.
Regione meno sviluppata	Regione in cui il PIL pro capite è inferiore al 75 % della media dell'intera UE.
Riciclaggio	Operazione mediante la quale i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze per la loro funzione originaria o per altri scopi.
Semestre europeo	Ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.
Strumenti economici	Strumenti fiscali o altri strumenti finanziari per incentivare o disincentivare determinati comportamenti, ad esempio imposte sul conferimento in discarica o sistemi di cauzione-rimborso.
Trattamento (di rifiuti)	Trattamento che altera la composizione fisica, chimica o biologica dei rifiuti prima del recupero o dello smaltimento.
Trattamento meccanico biologico	Cernita dei rifiuti indifferenziati seguita dalla digestione anaerobica o dal compostaggio della materia biodegradabile residua.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2025-23>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2025-23>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II ("Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione"), presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Stef Blok, Membro della Corte, coadiuvato da: Johan Adriaan Lok, capo di Gabinetto, e Laurence Szwajkajzer, attaché di Gabinetto; Marion Colonerus, prima manager; Chrysoula Latopoulou, capoincarico; Katarzyna Solarek, vice-capoincarico; Juan Antonio Vázquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras e Amelia Padurariu, auditor. Alexandra-Elena Mazilu ha prestato assistenza grafica.



Da sinistra a destra: Juan Antonio Vazquez Rivera, Laurence Szwajkajzer, Stef Blok, Johan Adriaan Lok, Marion Colonerus, Marilena Elena Friguras.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti che non sono di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-5832-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9872185	QJ-01-25-053-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5833-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/9023110	QJ-01-25-053-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 23/2025](#): “Gestione dei rifiuti urbani – Nonostante il graduale miglioramento, i progressi dell’UE verso la circolarità restano problematici”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025

L'obiettivo della politica dell'UE in materia di rifiuti è la transizione verso un'economia circolare. Per quanto riguarda i rifiuti urbani, la Corte ha concluso che l'UE ha rafforzato il quadro giuridico. Ha stabilito valori-obiettivo per preparare il riuso e il riciclaggio e limitare il conferimento in discarica. Tuttavia, molti Stati membri si trovano ad affrontare vincoli finanziari, debolezze nella pianificazione e problemi nell'attuare i piani di gestione dei rifiuti, compresa la costruzione di nuove infrastrutture. La raccolta differenziata rimane per lo più ad un livello molto basso, e le tariffe addebitate ai cittadini non coprono tutti i costi di gestione dei rifiuti. La Corte raccomanda alla Commissione di affrontare le sfide poste dal mercato del riciclaggio (rendere le pratiche dell'economia circolare più sostenibili), sfruttare meglio gli strumenti di monitoraggio e le misure per imporre il rispetto della normativa e valutare la fattibilità di una armonizzazione delle imposte per il conferimento in discarica e l'incenerimento.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors