



Bruxelles, 12 giugno 2023
(OR. en)

10478/23

ENV 672
COMPET 608
MI 508
AGRI 314
IND 308
CONSOM 225
ENT 131

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	8 giugno 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2023) 304 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI che individua gli Stati membri che rischiano di non raggiungere l'obiettivo di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani per il 2025, l'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio per il 2025 e l'obiettivo di riduzione del collocamento in discarica dei rifiuti per il 2035

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2023) 304 final.

All.: COM(2023) 304 final

Bruxelles, 8.6.2023
COM(2023) 304 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**che individua gli Stati membri che rischiano di non raggiungere l'obiettivo di
preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani per il 2025, l'obiettivo di
riciclaggio dei rifiuti di imballaggio per il 2025 e l'obiettivo di riduzione del
collocamento in discarica dei rifiuti per il 2035**

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} -
{SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} -
{SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} -
{SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} -
{SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} -
{SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. INTRODUZIONE

La trasformazione dei rifiuti in risorse costituisce una componente essenziale dell'economia circolare. La corretta attuazione della normativa dell'UE in materia passa per l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, che attribuisce priorità alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio e indica il collocamento in discarica come l'alternativa meno preferibile. Al fine di garantire un'azione concertata in tutti gli Stati membri per risalire la gerarchia dei rifiuti, sono stati fissati obiettivi a livello di UE per il trattamento dei rifiuti urbani e di imballaggio.

Il miglioramento delle prestazioni nella gestione dei rifiuti accelererà la transizione verso un'economia circolare e contribuirà agli obiettivi, contenuti nel piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva¹, di raddoppiare il tasso di utilizzo circolare dei materiali nell'UE, ridurre significativamente la produzione totale di rifiuti e dimezzare la quantità di rifiuti urbani residui entro il 2030. Inoltre una corretta gestione dei rifiuti è essenziale per prevenire l'impatto che questi hanno sull'ambiente e sulla salute e per realizzare gli obiettivi del piano d'azione per l'inquinamento zero² in materia di rifiuti e di dispersione dei rifiuti in mare.

Aumentare la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio e ridurre il collocamento in discarica sono elementi fondamentali per raggiungere la neutralità climatica, incrementare la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime, risparmiare energia e ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni da paesi terzi, creando al contempo posti di lavoro a livello locale e promuovendo l'innovazione nelle nuove tecnologie per la gestione sostenibile di prodotti e materiali.

Per rispecchiare meglio l'ambizione dell'Unione di passare a un'economia circolare, nel 2018 sono state adottate varie modifiche delle direttive UE in materia di rifiuti, che hanno stabilito obiettivi ambiziosi per la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il collocamento in discarica dei rifiuti urbani e per il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. I rifiuti urbani rappresentano il 10 % circa di tutti i rifiuti prodotti nell'UE³, ma si tratta di uno dei flussi più complessi da gestire, a causa della composizione variegata, del numero elevato di produttori e della frammentazione delle responsabilità di gestione. Un'ampia percentuale di rifiuti urbani è composta da rifiuti di imballaggio, che hanno un grande potenziale di circolarità.

Al fine di garantire che l'attuazione di tali ambiziosi obiettivi avvenga in modo migliore, più tempestivo e uniforme, anticipandone eventuali punti deboli, le norme dell'UE adottate nel 2018 hanno istituito un sistema di segnalazione preventiva per individuare le lacune e consentire di intervenire prima dello scadere dei termini prestabiliti per il conseguimento degli obiettivi. In conformità di tali norme, la Commissione ha il compito di redigere, in cooperazione con l'Agenzia europea dell'ambiente, relazioni sui progressi compiuti dagli Stati membri nel perseguimento degli obiettivi.

La presente relazione globale valuta la probabilità che gli Stati membri soddisfino gli obiettivi di riciclaggio per il 2025 previsti all'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (la direttiva quadro sui rifiuti)⁴ e all'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (la direttiva sugli

¹ COM(2020) 98 final.

² COM(2021) 400 final.

³ Eurostat.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705>.

imballaggi e i rifiuti di imballaggio)⁵. Gli obiettivi impongono agli Stati membri di adottare misure per conseguire almeno:

- preparazione per il riutilizzo e riciclaggio del 55 % dei rifiuti urbani,
- riciclaggio del 65 % di tutti i rifiuti di imballaggio, e
- obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio specifici per materiale: 75 % per la carta e il cartone, 70 % per il vetro, 50 % per l'alluminio, 50 % per la plastica e 25 % per il legno.

La relazione fornisce anche una valutazione preliminare della probabilità che gli Stati membri soddisfino l'obiettivo di cui all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (la direttiva sulle discariche), ossia ridurre il collocamento in discarica dei rifiuti urbani⁶ a meno del 10 % entro il 2035. La presente relazione riassume i risultati più rilevanti, le raccomandazioni principali per gli Stati membri che rischiano di non raggiungere alcuni degli obiettivi fissati per i rifiuti urbani ed esempi di migliori pratiche di gestione per contribuire a migliorare le prestazioni di riciclaggio dei rifiuti. È integrata da documenti di lavoro dei servizi della Commissione contenenti informazioni specifiche per paese e raccomandazioni per gli Stati membri che rischiano di non rispettare gli obiettivi del 2025 in materia di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani e di tutti i rifiuti di imballaggio, tra cui:

- una stima del conseguimento degli obiettivi da parte di ciascuno Stato membro;
- un elenco degli Stati membri che rischiano di non conseguire gli obiettivi entro i termini rispettivamente stabiliti, corredato di opportune raccomandazioni rivolte agli Stati membri interessati; nonché
- esempi di migliori pratiche applicate in tutta l'UE che potrebbero fornire linee guida per progredire verso il conseguimento degli obiettivi.

Il lavoro svolto ai fini della presente segnalazione preventiva si basa sulla cooperazione e sul sostegno costanti tra la Commissione e gli Stati membri per migliorare l'attuazione della normativa UE in materia di rifiuti. In seguito agli esercizi di promozione della conformità iniziati nel 2013⁷, nel 2018 la Commissione europea ha pubblicato una serie di relazioni sui progressi e sulle difficoltà di attuazione per diversi flussi di rifiuti⁸ che prevedevano possibili azioni a sostegno degli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare le loro prestazioni nella gestione dei rifiuti⁹. Inoltre dal 2017 la Commissione europea pubblica regolarmente un riesame dell'attuazione delle politiche ambientali, uno strumento concepito per migliorare l'attuazione delle norme e delle politiche ambientali dell'UE da parte degli Stati membri. L'ultimo riesame è stato pubblicato nel 2022¹⁰.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A31994L0062>.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031>.

⁷ [Attuazione della direttiva quadro sui rifiuti \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031).

⁸ COM(2018) 656 final.

⁹ https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_it.

¹⁰ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports.

2. METODOLOGIA

La presente relazione è il risultato di una vasta consultazione e collaborazione tra la Commissione europea, l'Agenzia europea dell'ambiente, Eurostat e gli Stati membri. La valutazione si è basata su una metodologia sviluppata dall'Agenzia europea dell'ambiente che, a partire dai dati sulla gestione dei rifiuti trasmessi a Eurostat dagli Stati membri in linea con gli obblighi di comunicazione previsti dalle direttive in materia di rifiuti, ha esaminato le politiche vigenti e pianificate a livello nazionale e altre informazioni pertinenti. In questo contesto è stata presa in considerazione l'adozione di programmi nazionali rivisti di prevenzione dei rifiuti come richiesto dalla direttiva quadro sui rifiuti.

Tale valutazione ha permesso all'Agenzia europea dell'ambiente¹¹ di individuare gli Stati membri che rischiano di non raggiungere gli obiettivi e i suoi risultati sono stati oggetto di ulteriori discussioni tra la Commissione europea e lo Stato membro interessato, consentendo di raccogliere informazioni aggiuntive e di completare la relazione. Per fornire informazioni sull'iniziativa e raccogliere i pareri dei portatori di interessi è stato utilizzato un invito a presentare contributi¹².

La presente relazione si basa sugli ultimi dati Eurostat disponibili al momento in cui è stata redatta: per i rifiuti urbani sono stati utilizzati i dati per l'anno di riferimento 2020, mentre per i rifiuti di imballaggio sono stati utilizzati quelli per il 2019. Per gli imballaggi, sono ora disponibili dati più recenti relativi al 2020 e nella sezione 5 è riportata una valutazione preliminare della loro pertinenza per le conclusioni della relazione.

3. RISULTATI GENERALI

Nell'analisi delle prestazioni degli Stati membri sono state individuate le tendenze generali nella gestione dei rifiuti ed è stata evidenziata la probabilità di raggiungere gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti entro il 2025.

La maggior parte degli Stati membri ha recentemente attuato o sta attuando riforme sui rifiuti che determineranno un aumento dei tassi di riciclaggio negli anni precedenti e successivi al 2025. L'attuazione del pacchetto sui rifiuti del 2018 e le raccomandazioni formulate nella segnalazione preventiva del 2018 hanno svolto un ruolo rilevante nel conseguimento di progressi. Tuttavia in alcuni casi i ritardi nella loro applicazione stanno incidendo sulle prestazioni di riciclaggio a livello nazionale.

Si registrano ancora differenze significative nelle prestazioni di gestione dei rifiuti tra i vari Stati membri. Alcuni paesi sono molto distanti dagli obiettivi e occorreranno sforzi maggiori per attuare le riforme sul campo (ad es. per quanto riguarda il trattamento dei rifiuti organici, la raccolta differenziata, la qualità dei dati, ecc.). È inoltre dimostrato che sulle prestazioni hanno influito fattori esterni, per esempio durante la pandemia di COVID-19 in alcuni Stati membri la raccolta differenziata è stata ridotta o arrestata. Vi sono poi indicazioni secondo cui la recente impennata dei prezzi dell'energia sta incidendo negativamente sulle attività di riciclaggio.

¹¹ <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are>.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Gestione-dei-rifiuti-segnalazione-preventiva_it.

In generale, secondo la valutazione svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente¹³, **la maggioranza degli Stati membri rischia di non conseguire gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani per il 2025.**

Più nello specifico, per quanto riguarda gli obiettivi di preparare per il riutilizzo e riciclare il 55 % dei rifiuti urbani e di riciclare il 65 % di tutti i rifiuti di imballaggio da raggiungere entro il 2025:

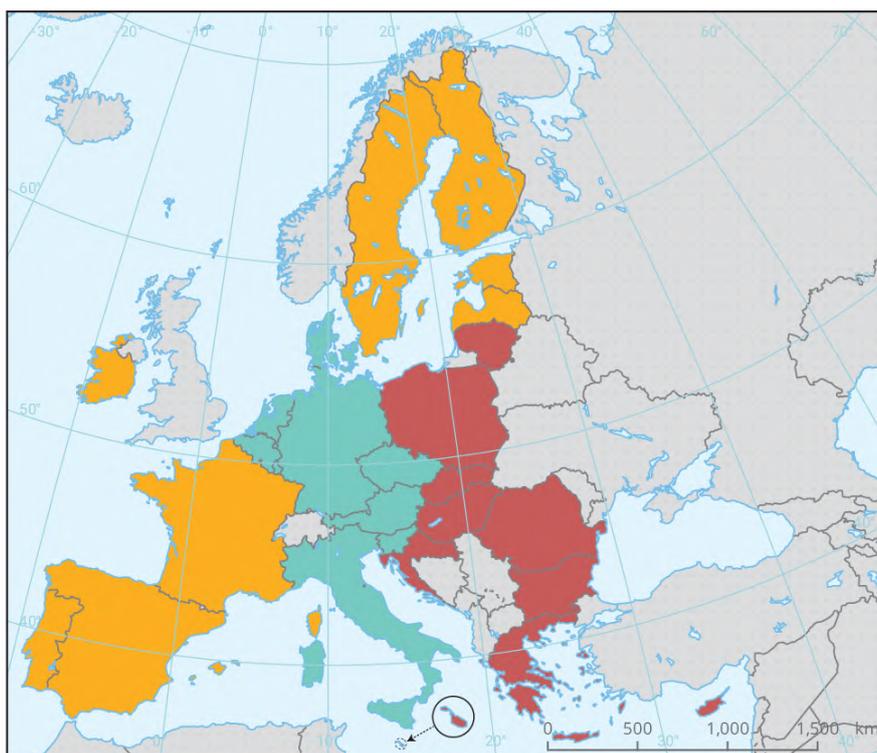
- **9 Stati membri sono sulla buona strada per raggiungere entrambi gli obiettivi:** Austria, Belgio, Cechia, Danimarca, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovenia;
- **8 Stati membri rischiano di mancare solo l'obiettivo per i rifiuti urbani**, ma non quello del riciclaggio di tutti i rifiuti di imballaggio: Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lettonia, Portogallo, Spagna e Svezia;
- **10 Stati membri rischiano di mancare sia l'obiettivo per i rifiuti urbani che quello per tutti i rifiuti di imballaggio per il 2025:** Bulgaria, Cipro, Croazia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria.

La presente segnalazione preventiva è accompagnata da documenti di lavoro dei servizi per quegli Stati membri considerati a rischio di mancare almeno uno di questi due obiettivi principali (preparazione per il riutilizzo e riciclaggio del 55 % dei rifiuti urbani e riciclaggio del 65 % di tutti i rifiuti di imballaggio entro il 2025), ossia il secondo e il terzo gruppo di Stati membri sopraelencati¹⁴. Tutti gli Stati membri che rischiano di non raggiungere l'obiettivo per tutti i rifiuti di imballaggio rischiano anche di non raggiungere l'obiettivo relativo ai rifiuti urbani.

Va osservato che un livello elevato di prestazioni in materia di riutilizzo, preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti richiede l'impegno continuo sia degli Stati membri che, in base alla valutazione, rischiano di non raggiungere gli obiettivi per il 2025 sia di quelli che probabilmente li raggiungeranno, sebbene siano ancora abbastanza lontani dal farlo. Poiché per garantire un'adeguata gestione dei rifiuti in linea con la gerarchia dei rifiuti spesso occorre far fronte a nuove sfide, anche i paesi che nel 2019 e nel 2020 hanno registrato tassi di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio superiori agli obiettivi del 2025 devono perseguire politiche volte a mantenere e migliorare ulteriormente i livelli di prestazione, anche nel contesto dell'applicazione delle nuove norme di calcolo per il riciclaggio. Si dovrebbero compiere maggiori sforzi per conseguire gli obiettivi di riciclaggio specifici per materiali per gli imballaggi, in particolare per gli imballaggi di plastica.

¹³ <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are>.

¹⁴ Nel valutare il rischio che gli obiettivi non vengano conseguiti, sono stati presi in considerazione i dati e le informazioni disponibili fino ad aprile 2022.



Dati di riferimento: ©ESRI

- Stati membri che non rischiano di mancare entrambi gli obiettivi
- Stati membri che rischiano di mancare l'obiettivo di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani, ma non l'obiettivo di riciclaggio di tutti i rifiuti di imballaggio
- Stati membri che rischiano di mancare entrambi gli obiettivi
- Fuori copertura

Figura 1: previsioni di raggiungimento degli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani e dei rifiuti di imballaggio per gli Stati membri dell'UE (Fonte: Agenzia europea dell'ambiente¹⁵).

4. RIFIUTI URBANI

Nel 2020 gli europei hanno prodotto in media 521 kg di rifiuti urbani pro capite, dei quali il 49 % è stato preparato per il riutilizzo o riciclato, mentre circa il 23 % è stato collocato in discarica¹⁶. La quantità di rifiuti prodotti è andata aumentando lentamente negli ultimi anni.

Gli obblighi giuridici in materia di gestione dei rifiuti urbani sono stabiliti nella direttiva quadro sui rifiuti. Prima di realizzare l'obiettivo del 55 % relativo alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti urbani¹⁷ da raggiungere entro il 2025, gli Stati membri sono tenuti a soddisfare un obiettivo del 50 % entro il 2020¹⁸. La direttiva contiene anche

¹⁵ <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are>.

¹⁶ Eurostat.

¹⁷ Articolo 11, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/98/CE.

¹⁸ Gli Stati membri possono scegliere tra quattro metodi per calcolare l'obiettivo per il 2020 che consentono di applicarlo a tutti i rifiuti urbani o a flussi specifici; gli obiettivi per il 2025, il 2030 e il 2035 si applicano a tutti i rifiuti urbani.

obiettivi ambiziosi a più lungo termine: il 60 % entro il 2030 e il 65 % entro il 2035¹⁹, e altri obblighi quali la raccolta differenziata dei rifiuti e l'adozione di piani nazionali di gestione dei rifiuti e di programmi di prevenzione dei rifiuti.

Sulla base della valutazione svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente e di un riesame approfondito delle prestazioni di riciclaggio e delle politiche in materia di rifiuti nazionali²⁰, sono stati individuati **18 Stati membri che rischiano di non raggiungere l'obiettivo del 55 % di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani entro il 2025: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.**

Tenendo conto della distanza degli Stati membri dall'obiettivo per il 2025, delle loro situazioni specifiche e delle sfide che ciascuno di essi dovrà affrontare, in seguito a un processo che ha coinvolto da vicino le autorità nazionali sono state individuate **raccomandazioni** specifiche per paese volte a migliorare i tassi di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio. Se attuate rapidamente dalle autorità nazionali e locali, in collaborazione con l'industria della gestione dei rifiuti, le azioni suggerite potrebbero accelerare significativamente il miglioramento delle prestazioni di riciclaggio. I documenti di lavoro dei servizi della Commissione che accompagnano la presente relazione delineano le azioni possibili per ogni Stato membro considerato a rischio. Le principali priorità comuni e le sfide collegate sono illustrate nel riquadro riportato di seguito.

Si può ragionevolmente ritenere che la presente valutazione fornisca anche un'indicazione affidabile del rischio che gli Stati membri manchino l'obiettivo di un tasso di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio del 60 % per il 2030 qualora non siano compiuti ulteriori sforzi, tra cui rientra un'attuazione più rapida delle politiche e delle riforme adottate.

¹⁹ Articolo 11, paragrafo 2, lettere da c) a e), della direttiva 2008/98/CE.

²⁰ <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are>.

Riquadro 1: rifiuti urbani

- La maggior parte degli Stati membri ha attuato o sta attuando **riforme in materia di rifiuti** che porteranno a un **approccio più circolare** e a un aumento dei tassi di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio da qui al 2025 e oltre. Tuttavia in alcuni casi i ritardi nella loro applicazione stanno incidendo negativamente sulle prestazioni a livello nazionale. A causa delle sfide poste dalla **pandemia di COVID-19 e dalla crisi energetica** potrebbero occorrere azioni specifiche per evitare ritardi nell'attuazione delle riforme nazionali sui rifiuti.
- I **rifiuti organici** sono il flusso più importante su cui occorre intervenire, in quanto costituiscono in media il 34 % dei rifiuti urbani. L'attenzione dovrebbe concentrarsi sull'introduzione o sull'**ampliamento dell'effettiva capacità di raccolta differenziata e di trattamento dei rifiuti organici** che, se gestiti correttamente, potrebbero essere utilizzati sia come concimi e ammendanti che per la produzione di biogas²¹. Questi rifiuti possono contribuire in maniera significativa agli **obiettivi climatici** e al **raggiungimento degli obiettivi di indipendenza dell'UE in materia di sicurezza energetica e delle materie prime fondamentali** sostituendo i concimi minerali derivanti dall'attività estrattiva e migliorando al contempo la salute del suolo.
- Tassi elevati di cattura e un'alta qualità della raccolta differenziata, che sono presupposti essenziali della preparazione per il riutilizzo e del riciclaggio, potrebbero essere ottenuti più efficacemente fissando **obiettivi per la raccolta differenziata obbligatoria dei rifiuti a livello comunale**. Il loro utilizzo dovrebbe basarsi su incentivi e responsabilità (ad esempio potrebbe essere introdotto un sistema di premi e sanzioni economici in funzione dei risultati conseguiti rispetto a tali obiettivi).
- Occorrono misure dirette **a incentivare presso i nuclei domestici** la differenziazione dei rifiuti, tra cui una raccolta più frequente dei flussi separati rispetto a quella dei rifiuti misti.
- Gli Stati membri non si stanno avvalendo dell'intera gamma di **misure economiche** per ridurre il collocamento in discarica e l'incenerimento (ad es. la tassazione di queste soluzioni) e per potenziare il trattamento dei rifiuti associato ai livelli più alti della gerarchia dei rifiuti, come la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio (ad es. regimi del tipo *pay-as-you-throw*, con un'imposizione proporzionale ai rifiuti prodotti, o sistemi di restituzione con cauzione).
- Gli Stati membri devono colmare la carenza di investimenti anche tramite l'uso efficace dei fondi UE per sviluppare **infrastrutture per i rifiuti che consentano di migliorare le prestazioni in termini di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio**.
- Gli Stati membri dovrebbero adottare misure in materia di **prevenzione dei rifiuti non riciclabili**. Alcuni Stati membri non hanno ancora rivisto i loro **programmi nazionali di prevenzione dei rifiuti**. La revisione dovrebbe essere completata entro il 2023.
- Le **attività di sensibilizzazione** sono fondamentali per incrementare la partecipazione dei cittadini a una migliore gestione dei rifiuti e possono essere adattate ai differenti destinatari (nuclei domestici, studenti, turisti ecc.).

²¹ <https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe>.

5. RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

Nel 2020 i rifiuti di imballaggio prodotti nell'UE ammontavano in totale a circa 79,6 milioni di tonnellate²². Il tasso medio di riciclaggio complessivo degli imballaggi nell'UE ha registrato un aumento costante dal 2005 al 2016 (67,6 % nel 2016), mentre dal 2016 al 2020 si è osservato un lieve calo (64 % nel 2020)²³. Inoltre tra il 2013 e il 2020 i rifiuti di imballaggio sono cresciuti del 15 % in tutta l'UE, indicando l'esigenza di lavorare di più sulla prevenzione dei rifiuti.

Gli obblighi giuridici in materia di gestione dei rifiuti di imballaggio, stabiliti nella direttiva sui rifiuti di imballaggio, includono un obiettivo di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio del 65 % da raggiungere entro il 2025 e obiettivi specifici per materiale per la carta e il cartone, il vetro, l'alluminio, la plastica e il legno. Gli Stati membri sono autorizzati a raggiungere fino al 5 % degli obiettivi sottraendo la quota di imballaggi per la vendita riutilizzabili immessi sul mercato per la prima volta e riutilizzati nell'ambito di un sistema di riutilizzo degli imballaggi e, per quanto riguarda gli imballaggi di legno, a tenere pienamente conto della riparazione per il riutilizzo. La direttiva contiene anche obiettivi di riciclaggio ambiziosi a più lungo termine: il 70 % di tutti i rifiuti di imballaggio entro il 2030 e anche obiettivi specifici per materiale per la carta e il cartone, il vetro, l'alluminio, la plastica e il legno²⁴.

Nel complesso, secondo la valutazione svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente²⁵, sono stati individuati **10 Stati membri che rischiano di mancare l'obiettivo del 65 % di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio entro il 2025: Bulgaria, Cipro, Croazia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia, Ungheria.**

Inoltre vari Stati membri sono considerati a rischio di mancare uno o più obiettivi specifici per materiale, il più cruciale dei quali è la **plastica**:

Plastica	Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria
Vetro	Bulgaria, Cipro, Croazia, Grecia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania e Ungheria
Alluminio	Cechia, Cipro, Croazia, Grecia, Malta, Portogallo, Romania, Slovacchia e Spagna
Metalli ferrosi	Croazia, Danimarca, Malta, Portogallo e Romania
Carta e cartone	Croazia, Malta, Slovacchia e Spagna
Legno	Croazia e Malta

²² Eurostat.

²³ Eurostat.

²⁴ Articolo 6, paragrafo 1), lettere h) e i), della direttiva 94/62/CE.

²⁵ <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are>.

La valutazione ha individuato qualche incoerenza nei dati sugli imballaggi comunicati da alcuni Stati membri, a dimostrazione del fatto che le quantità riferite relativamente agli imballaggi immessi sul mercato possono essere incomplete. Inoltre il nuovo calcolo delle prestazioni di riciclaggio deve essere applicato dagli Stati membri a partire dal 2020, in quanto si prevede che la comunicazione annuale della produzione e del riciclaggio dei rifiuti di imballaggio comporterà una riduzione di alcuni punti percentuali dei tassi di riciclaggio comunicati²⁶. Allo stesso tempo, qualora adottino misure per garantire l'espansione dei sistemi di riutilizzo, gli Stati membri dovranno conseguire obiettivi di riciclaggio inferiori.

Da un esame preliminare dei dati raccolti da Eurostat sui rifiuti di imballaggio per l'anno di riferimento 2020 è emerso che la valutazione degli Stati membri a rischio di non raggiungere gli obiettivi rimane valida, mentre si osserva una leggera riduzione generale dei tassi di riciclaggio (gli Stati membri hanno tuttavia mostrato modelli molto diversi: le prestazioni di alcuni migliorano e quelle di altri peggiorano). Inoltre in questa fase non è ancora possibile attribuire chiaramente i cambiamenti a ragioni specifiche a causa di vari fattori in gioco, in particolare l'applicazione del nuovo metodo di calcolo per le prestazioni di riciclaggio e gli effetti della pandemia di COVID-19.

I documenti di lavoro dei servizi che accompagnano la presente relazione delineano le possibili azioni che potrebbero essere attuate per ridurre significativamente il rischio di non raggiungere gli obiettivi per i rifiuti di imballaggio. Alcune delle priorità comuni pertinenti individuate nel riquadro 1 sopra riportato sono pertinenti anche per gli imballaggi. Nel riquadro 2 sottostante sono illustrate sfide e priorità specifiche riguardanti gli imballaggi.

²⁶ Le direttive (UE) 2018/850 e (UE) 2018/851 hanno introdotto nuove regole di calcolo secondo cui la misurazione del riciclaggio deve avvenire all'atto dell'immissione dei rifiuti di imballaggio in un'operazione di riciclaggio. Le norme precedenti, utilizzate nelle statistiche fino al 2019 e per alcuni Stati membri anche nel 2020, consentivano di indicare come riciclati tutti i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata.

Riquadro 2: rifiuti di imballaggio

- **Continuare a migliorare la raccolta differenziata** resta essenziale per le prestazioni di riciclaggio. Miglioramenti in questo ambito possono essere ottenuti nel modo più efficace combinando un'elevata percentuale di popolazione coperta da sistemi di raccolta differenziata molto pratici, l'applicazione di sistemi di deposito cauzionale, l'introduzione di contenitori per la raccolta differenziata nelle aree pubbliche e commerciali e la sensibilizzazione del pubblico.
- La maggior parte degli Stati membri fatica a raggiungere l'obiettivo relativo agli **imballaggi di plastica**. Questo problema può essere affrontato migliorando i sistemi di raccolta differenziata per la plastica e aumentando le capacità di cernita e trattamento di questo materiale.
- Intensificare gli **sforzi per istituire sistemi di riutilizzo degli imballaggi** apporterà benefici ambientali e aiuterà gli Stati membri a rispettare gli obiettivi dell'UE in materia di riciclaggio degli imballaggi.
- Gli Stati membri poco efficienti in termini di riciclaggio spesso presentano **dati sugli imballaggi incoerenti**, il che suggerisce che la quantità di imballaggi immessi sul mercato potrebbe essere sottostimata; le statistiche sono quindi inesatte e i produttori potrebbero non assumersi la piena responsabilità estesa del finanziamento della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti.
- Nei dati comunicati l'impatto dei miglioramenti nelle pratiche e nell'infrastruttura di gestione dei rifiuti può essere falsato dall'**applicazione delle nuove regole di calcolo** applicabili dal 2020. Attualmente non è ancora possibile valutare appieno l'impatto delle nuove regole di calcolo, ma i dati comunicati per il 2020 da alcuni Stati membri indicano un effetto al ribasso di alcuni punti percentuali.

6. COLLOCAMENTO IN DISCARICA

Il collocamento dei rifiuti in discarica è l'opzione meno opportuna per il trattamento dei rifiuti. La direttiva sulle discariche²⁷ impone agli Stati membri di ridurre al 10 % massimo il collocamento in discarica dei rifiuti urbani entro il 2035 e introduce il divieto di ricorrere a questa soluzione per i rifiuti provenienti da raccolta differenziata, compresi i rifiuti biodegradabili.

Nonostante le quantità di rifiuti urbani collocati in discarica nell'UE in generale siano costantemente diminuite fino al 2016 (riducendosi del 18 % durante il periodo 2013-2016²⁸), l'andamento dal 2017 al 2020 non è stato lineare, con il collocamento in discarica di circa 53,5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani nel 2020. Inoltre il tasso medio di collocamento in discarica dei rifiuti urbani nell'UE si attestava ancora al 23 % nel 2020. Tuttavia permangono

²⁷ Articolo 5, paragrafo 5, della direttiva 2018/850/UE.

²⁸ Eurostat.

differenze significative in tutta l'UE: nel 2020 **otto Stati membri collocavano ancora in discarica più del 50 % dei rifiuti urbani** e tre di essi hanno riferito tassi **superiori al 70 %**.

Complessivamente 13 Stati membri sono ancora lontani dall'obiettivo di ridurre al massimo al 10 % il collocamento in discarica dei rifiuti urbani, da raggiungere entro il 2035²⁹: **Bulgaria, Cechia, Cipro, Croazia, Grecia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria**.

La distanza dall'obiettivo merita ulteriore attenzione e richiede l'attuazione di misure correttive, anche se occorre più tempo per stabilire con maggiore certezza il rischio di mancare gli obiettivi.

Da uno studio svolto per la Commissione³⁰ è inoltre emerso che 15 Stati membri non rispettavano appieno l'obbligo stabilito dalla direttiva³¹ di trattare i rifiuti prima del collocamento in discarica.

Nonostante i considerevoli miglioramenti ottenuti dall'adozione della direttiva sulle discariche e la chiusura di discariche non conformi in tutta l'UE, il numero di discariche che **non sono in linea con le prescrizioni** della direttiva quadro sui rifiuti e della direttiva sulle discariche rimane un motivo di preoccupazione. Alla fine del 2021 **erano ancora in funzione 1 995 discariche illegali o non conformi alle norme** che dovevano essere bonificate o adeguate alle norme dell'UE³².

7. BUONE PRATICHE

Gli Stati membri affrontano sfide comuni nella gestione dei rifiuti e molte soluzioni sono già state individuate e applicate. L'ampia condivisione di tali soluzioni è considerata una priorità. La presente relazione intende individuare alcune buone pratiche nella gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di imballaggio in ogni Stato membro, fornendo una panoramica di misure e iniziative efficaci che potrebbero essere replicate in altri paesi e aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi.

Le buone pratiche raccolte affrontano un'ampia gamma di argomenti nella gestione dei rifiuti, come la governance, la raccolta differenziata anche nelle zone remote, i partenariati pubblico-privato, il riutilizzo e la prevenzione dei rifiuti, il trattamento dei rifiuti, la comunicazione e la sensibilizzazione, l'attuazione di strumenti economici e i regimi efficaci di responsabilità estesa del produttore.

8. CONCLUSIONI

La normativa dell'UE in materia di rifiuti ha comportato miglioramenti importanti nella gestione dei rifiuti, contribuendo agli obiettivi dell'UE della circolarità e dell'inquinamento zero. Tuttavia, se l'UE vuole cogliere appieno i benefici ambientali ed economici di

²⁹ <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are>.

³⁰ Commissione europea, Direzione generale dell'Ambiente, Milieu, R., Nastasi, G., Zamparutti, T., Lantieri, A., Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, Ufficio delle pubblicazioni, 2017.

³¹ Articolo 6, lettera a), della direttiva sulle discariche.

³² Questo dato si basa sul numero di discariche illegali o non conformi alle norme che sono oggetto di procedure di infrazione in corso.

un'economia più pulita e più circolare ed essere competitiva in un mondo caratterizzato da una crescente penuria di risorse, è indispensabile che tale normativa sia attuata integralmente. La necessità di ulteriori sforzi emerge anche dall'aumento sostanziale dei rifiuti di imballaggio, dalla diminuzione limitata della produzione totale di rifiuti (del 4 % tra il 2010 e il 2020), dall'inquinamento derivante dalla dispersione dei rifiuti di plastica in mare, nonché da un andamento relativamente stabile dei rifiuti urbani residui, fattori che mettono tutti a rischio il conseguimento degli obiettivi di inquinamento zero entro il 2030³³.

Le segnalazioni preventive sui rifiuti e le altre attività di promozione della conformità della Commissione evidenziano progressi costanti degli Stati membri, anche se con livelli di prestazione differenti. Per l'UE nel suo complesso nel periodo 2010-2020 il tasso medio di preparazione per il riutilizzo e di riciclaggio dei rifiuti urbani è aumentato, sebbene lentamente (dal 37 % al 47 % circa), mentre il collocamento in discarica è significativamente diminuito, dal 31 % al 23 % circa. Tuttavia sono state individuate anche gravi lacune, ritardi e problemi che devono essere affrontati rapidamente.

Progressi sensibili sono possibili se gli Stati membri interessati intervengono per attuare le misure individuate nella presente relazione e nei documenti di lavoro dei servizi specifici per paese prestando particolare attenzione ai rifiuti organici e di imballaggio. Per migliorare i risultati della gestione dei rifiuti occorre incentivare la raccolta differenziata, che è fondamentale per garantire la qualità dei rifiuti e consentirne il riciclaggio. In parallelo è urgente sviluppare ulteriormente le capacità di trattamento dei rifiuti a fini di cernita e riciclaggio per passare ai livelli più alti della gerarchia dei rifiuti.

Altre importanti misure necessarie riguardano il miglioramento della qualità dei dati, un'applicazione efficace delle norme e la messa in campo di strumenti economici rafforzati (ad esempio regimi di responsabilità estesa del produttore efficienti e imposte ad hoc sul collocamento in discarica e sull'incenerimento). Si tratta di misure essenziali per cogliere appieno i benefici dell'economia circolare e rispettare la normativa dell'UE in materia di rifiuti.

La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi di attuazione fornendo tra l'altro assistenza tecnica, ad esempio attraverso il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali³⁴, le raccomandazioni per paese del semestre europeo³⁵, orientamenti sulla raccolta differenziata³⁶, lo scambio di buone pratiche³⁷, riforme e investimenti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, e sostegno finanziario nel quadro di altri fondi dell'UE, come i fondi della politica di coesione (il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione). La Commissione ha anche avviato altre iniziative che contribuiscono a un'economia più circolare e alla riduzione dei rifiuti prodotti, ad esempio le proposte di nuovi regolamenti sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili nonché la revisione della direttiva sulle emissioni industriali.

³³ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_it.

³⁴ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_it.

³⁵ https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_it.

³⁶ Cfr. ad esempio *Guidance for separate collection of municipal waste* <https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513> (solo in EN).

³⁷ TAIEX-EIR Peer2Peer - https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_it.

Infine, riconoscendo le profonde differenze esistenti nella gestione dei rifiuti, le norme dell'UE in materia di rifiuti concedono agli Stati membri la possibilità di posticipare la conformità oltre gli anni-obiettivo, a condizioni specifiche. Questa opzione dovrebbe essere valutata con attenzione, in quanto ritardi nell'adozione delle riforme necessarie posticiperanno anche i benefici ambientali ed economici dell'economia circolare, comprese le azioni volte a ridurre le pressioni sulle risorse naturali e la dipendenza dalle importazioni.