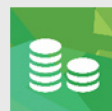


Relazione speciale

## Entrate dell'UE basate sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati

Un esordio difficile ostacolato da dati che non sono sufficientemente comparabili o affidabili



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - VIII
<b>Introduzione</b>	01 - 17
<b>Nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati</b>	01 - 07
<b>Calcolo e raccolta della risorsa propria basata sulla plastica</b>	08 - 10
<b>Calcolo dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti e riciclati</b>	11 - 15
<b>Ruoli e responsabilità</b>	16 - 17
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	18 - 24
<b>Osservazioni</b>	25 - 94
<b>L'introduzione della nuova risorsa propria non è avvenuta agevolmente, il che ha comportato stime imprecise</b>	25 - 60
Gli Stati membri non erano sufficientemente pronti e il sostegno della Commissione è stato pertinente ma non tempestivo	25 - 41
La definizione incoerente di <i>plastica</i> e l'incertezza giuridica hanno ostacolato un'introduzione armonizzata della risorsa propria	42 - 53
Nel primo anno dell'attuazione, la risorsa propria basata sulla plastica prevista è sottostimata per un importo di 1,1 miliardi di euro ed è stato necessario ricorrere ai contributi basati sull'RNL per riequilibrare il bilancio dell'UE	54 - 60
<b>Alcuni problemi relativi alla comparabilità e all'affidabilità dei dati devono essere ancora affrontati</b>	61 - 94
Gli Stati membri utilizzano diversi metodi di compilazione e non effettuano un bilanciamento dei risultati ottenuti	61 - 66
La misurazione della quantità riciclata non viene effettuata al punto di immissione in un'operazione di riciclaggio	67 - 71
Vi è il rischio che i dati sulle quantità riciclate non siano affidabili a causa della mancanza di controlli sul trattamento dei rifiuti ricevuti dai riciclatori	72 - 88
Le ispezioni della Commissione seguono processi ben consolidati, ma non sono sufficienti per affrontare i rischi più elevati in relazione alla compilazione di dati	89 - 94

## **Conclusioni e raccomandazioni**

95 - 98

## **Allegati**

**Allegato I – Contributi netti degli Stati membri destinati alla risorsa propria basata sulla plastica nel 2023 e riduzioni corrispondenti**

## **Abbreviazioni e acronimi**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Équipe di audit**

## Sintesi

I Le risorse proprie dell'Unione europea (UE) costituiscono le principali fonti di entrate del bilancio dell'UE. Nel gennaio 2021 l'UE ha introdotto una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prodotti dagli Stati membri. L'obiettivo era diversificare le fonti di entrate dell'UE e contribuire agli obiettivi ambientali fornendo agli Stati membri un incentivo per ridurre questo tipo di rifiuti. Nel 2023 le entrate derivanti dalla risorsa propria basata sulla plastica ammontavano a 7,2 miliardi di euro, pari al 4,0 % delle entrate complessive dell'UE.

II L'obiettivo dell'audit della Corte era esaminare il quadro istituito dalla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, per la gestione di tale risorsa propria. Nello specifico, la Corte ha valutato se la Commissione e gli Stati membri fossero sufficientemente pronti all'introduzione della nuova risorsa propria e se fossero in grado di assicurare la comparabilità e l'affidabilità dei dati per il calcolo di tale risorsa.

III Obiettivo del presente audit era individuare in fase iniziale gli ambiti di miglioramento del processo di calcolo. Ci si attende inoltre che, dalle conclusioni dell'audit la Commissione tragga insegnamenti in merito alla gestione delle nuove risorse proprie da introdurre negli anni a venire.

IV La Corte conclude che gli Stati membri non erano sufficientemente pronti all'attuazione della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati e che le azioni della Commissione intese a monitorare e sostenere l'attuazione, benché utili ai fini del miglioramento della qualità dei dati, non sono state tempestive. La Corte conclude inoltre che i dati utilizzati ai fini delle risorse proprie non erano comparabili né affidabili a sufficienza. Tale fatto incide altresì sui dati utilizzati per riferire in merito al conseguimento degli obiettivi in materia di riciclo definiti nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

V La Corte ha riscontrato che gli Stati membri hanno tardato a recepire alcuni aspetti giuridici fondamentali. È stato inoltre osservato che la definizione di *plastica* variava nei diversi documenti giuridici dell'UE. Unitamente alla tarda adozione di requisiti di legge fondamentali, ciò ha impedito l'introduzione armonizzata della nuova risorsa.

**VI** Inoltre, gli Stati membri non hanno applicato le principali procedure di compilazione dei dati, quali l'utilizzo dei due metodi di compilazione per i rifiuti prodotti e il bilanciamento dei risultati. Non hanno impiegato il punto di misurazione specificato nella legislazione per calcolare le quantità riciclate, né hanno fatto ricorso ai tassi di scarto medio sulla base di norme armonizzate.

**VII** Inoltre, sebbene le ispezioni della Commissione seguissero processi ben consolidati, non sono state sufficienti ad affrontare i rischi più elevati in relazione alla compilazione di dati. La Corte ha individuato il rischio che, a causa della mancanza di verifiche sui processi di riciclo, i rifiuti di imballaggio di plastica dichiarati come riciclati potrebbero di fatto non essere riciclati in tutti i casi. Gli Stati membri non erano in grado di assicurare che le condizioni per il riciclaggio di rifiuti di imballaggio di plastica esportati al di fuori dell'UE fossero sostanzialmente equivalenti ai processi di riciclaggio dell'UE.

**VIII** La Corte raccomanda alla Commissione quanto segue:

- applicare gli insegnamenti tratti dall'introduzione della risorsa propria basata sulla plastica;
- migliorare la comparabilità e l'affidabilità dei dati;
- attenuare il rischio che rifiuti inviati ai riciclatori non siano successivamente riciclati.

# Introduzione

## Nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati

**01** Le risorse proprie dell'Unione europea (UE) costituiscono le principali fonti di entrate del bilancio dell'UE. Fino al 2021 vi erano tre risorse proprie: le risorse proprie tradizionali (principalmente derivanti dai dazi doganali applicati alle importazioni verso l'UE), una risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) e un'altra risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo (RNL)

**02** Nel gennaio 2021 l'UE ha introdotto una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prodotti dagli Stati membri (la "risorsa propria basata sulla plastica")<sup>1</sup>. Questo è stato il primo cambiamento importante nel sistema delle risorse proprie dell'UE dal 1988, allorché è stata introdotta la risorsa propria basata sul prodotto nazionale lordo (PNL), successivamente ridenominato "reddito nazionale lordo (RNL)". La risorsa propria basata sulla plastica costituisce altresì il primo passo nella tabella di marcia per l'introduzione delle nuove risorse proprie che assicurino il rimborso dei fondi dello strumento europeo per la ripresa. Tale tabella di marcia è allegata all'accordo interistituzionale tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027<sup>2</sup>.

**03** Nella [decisione relativa alle risorse proprie](#) si indica che l'introduzione di questa nuova risorsa fornirà un incentivo a ridurre il consumo di prodotti di plastica monouso, promuoverà il riciclaggio e darà impulso all'economia circolare. Si specifica inoltre che le nuove risorse dovrebbero sostenere più efficacemente gli obiettivi delle politiche dell'Unione e ridurre i contributi basati sull'RNL<sup>3</sup>.

**04** Nel 2023 le entrate derivanti dalla risorsa propria basata sulla plastica ammontavano a 7,2 miliardi di euro, pari al 4,0 % delle entrate complessive dell'UE (cfr. [figura 1](#)). La ripartizione dei contributi per Stato membro è illustrata nell'[allegato I](#).

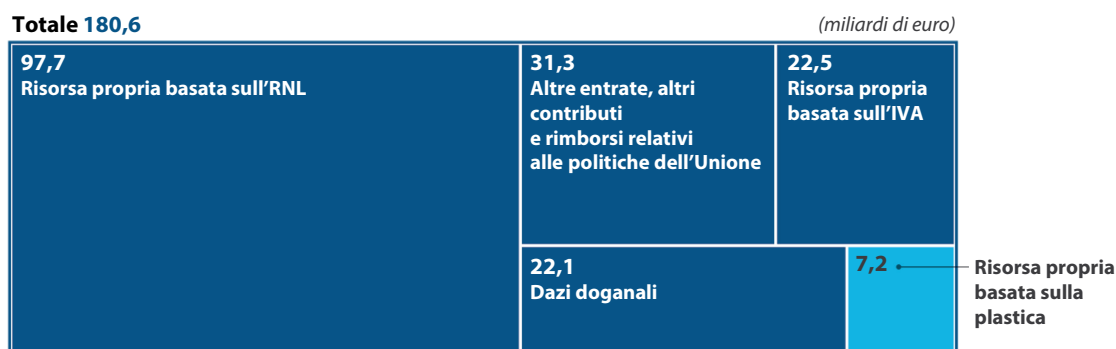
---

<sup>1</sup> [Decisione 2020/2053 del Consiglio](#) ("decisione relativa alle risorse proprie").

<sup>2</sup> [Accordo interistituzionale](#) tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.

<sup>3</sup> Considerando 6 e 7 della [decisione relativa alle risorse proprie](#).

Figura 1 – Fonti di entrate dell'UE nel 2023

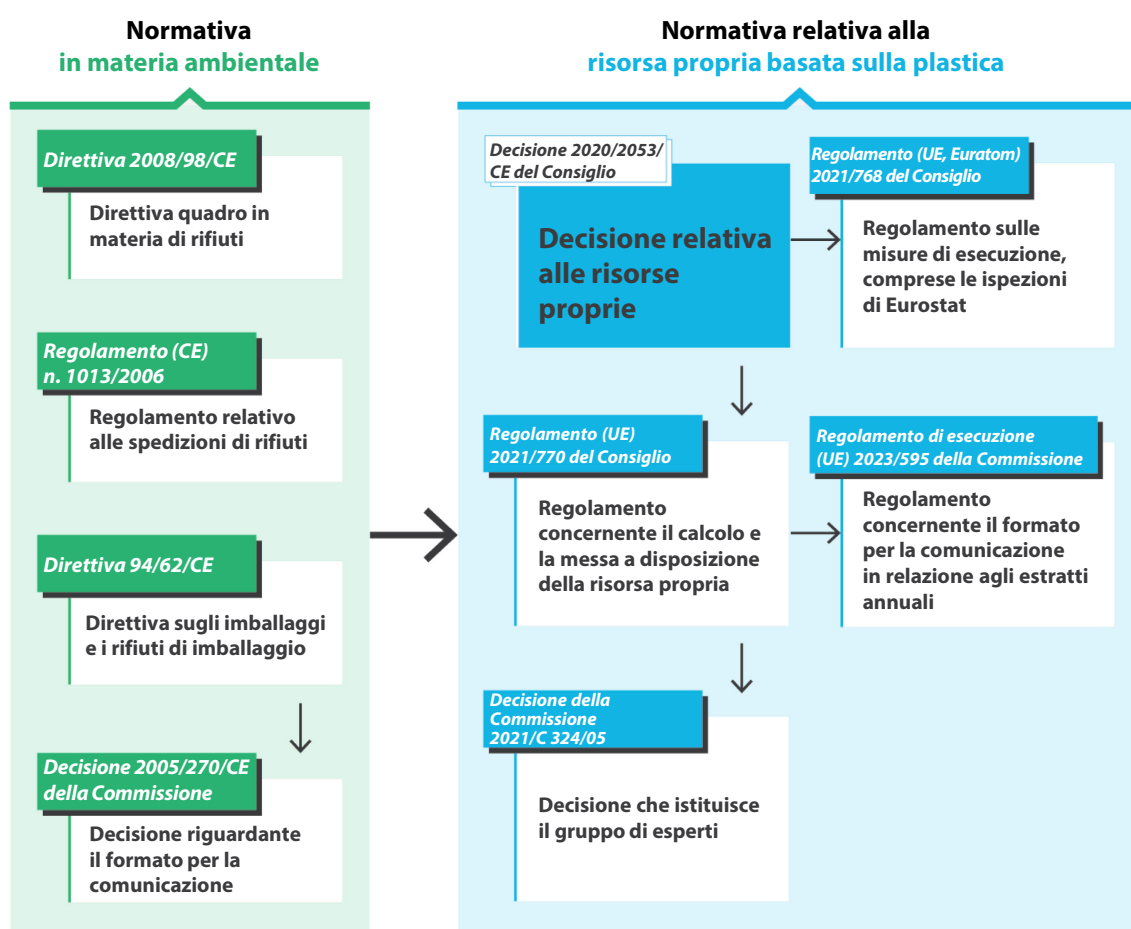


Nota: i dati riportati non includono le entrate di bilancio legate allo strumento per la ripresa NextGenerationEU, a causa del suo carattere eccezionale e temporaneo.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei conti consolidati dell'UE.

**05** Nella *figura 2* viene fornita una panoramica del quadro giuridico, costituito dalla normativa in materia ambientale e dalla legislazione che disciplina la risorsa propria basata sulla plastica.

Figura 2 – Quadro giuridico



Fonte: Corte dei conti europea.

**06** La direttiva quadro in materia di rifiuti<sup>4</sup> contempla i concetti e le definizioni di base relativi alla gestione dei rifiuti, compresi rifiuti, riciclaggio e recupero. La direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio<sup>5</sup> stabilisce definizioni, obiettivi di riciclaggio e altre disposizioni specificatamente applicabili agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio. In virtù di tale direttiva, gli Stati membri sono altresì tenuti a raccogliere e comunicare i dati sui rifiuti di imballaggio di plastica. Dal 1997, tali dati sono utilizzati per verificare se gli obiettivi di riciclaggio definiti nella direttiva sono stati raggiunti. Il regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti<sup>6</sup> stabilisce le norme sul trasporto di rifiuti nell'UE e sull'esportazione dei medesimi verso paesi non appartenenti all'Unione europea.

**07** La decisione relativa alle risorse proprie stabilisce il metodo di calcolo per la risorsa propria basata sulla plastica. In altri atti legislativi<sup>7</sup> sono precisati ulteriori dettagli importanti riguardanti l'attuazione di questa risorsa propria. Nel [parere 3/2022](#) sulla proposta di regolamento del Consiglio concernente la procedura di messa a disposizione di tre nuove risorse proprie, la Corte ha proposto di consolidare e allineare le norme per tutte le risorse proprie<sup>8</sup>.

## Calcolo e raccolta della risorsa propria basata sulla plastica

**08** La risorsa propria basata sulla plastica è costituita da un contributo nazionale calcolato sulla base di un importo pari a 0,80 euro per chilogrammo di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati. I 17 Stati membri il cui RNL pro capite nel 2017 era inferiore alla media dell'UE beneficiavano di una riduzione forfettaria fissa per evitare effetti eccessivamente regressivi sui contributi nazionali<sup>9</sup>. La riduzione era calcolata moltiplicando la popolazione degli Stati membri interessati nel 2017 per 3,8 chilogrammi e per 0,80 euro. Nella [figura 3](#) viene illustrato il metodo di calcolo.

---

<sup>4</sup> Direttiva 2008/98/CE.

<sup>5</sup> Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio 94/62/EC.

<sup>6</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006.

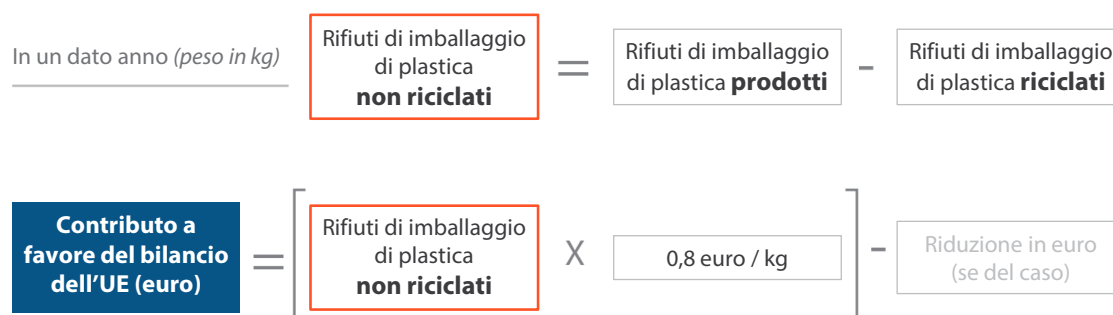
<sup>7</sup> Regolamento del Consiglio 2021/768 (misure di controllo e di supervisione), regolamento di esecuzione della Commissione (UE) 2023/595 (requisiti in materia di comunicazione) e regolamento 2021/770 del Consiglio (procedura di messa a disposizione della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati).

<sup>8</sup> Paragrafi 42-44.

<sup>9</sup> Considerando 7 della [decisione relativa alle risorse proprie](#).



**Figura 3 – Calcolo dei contributi degli Stati membri**

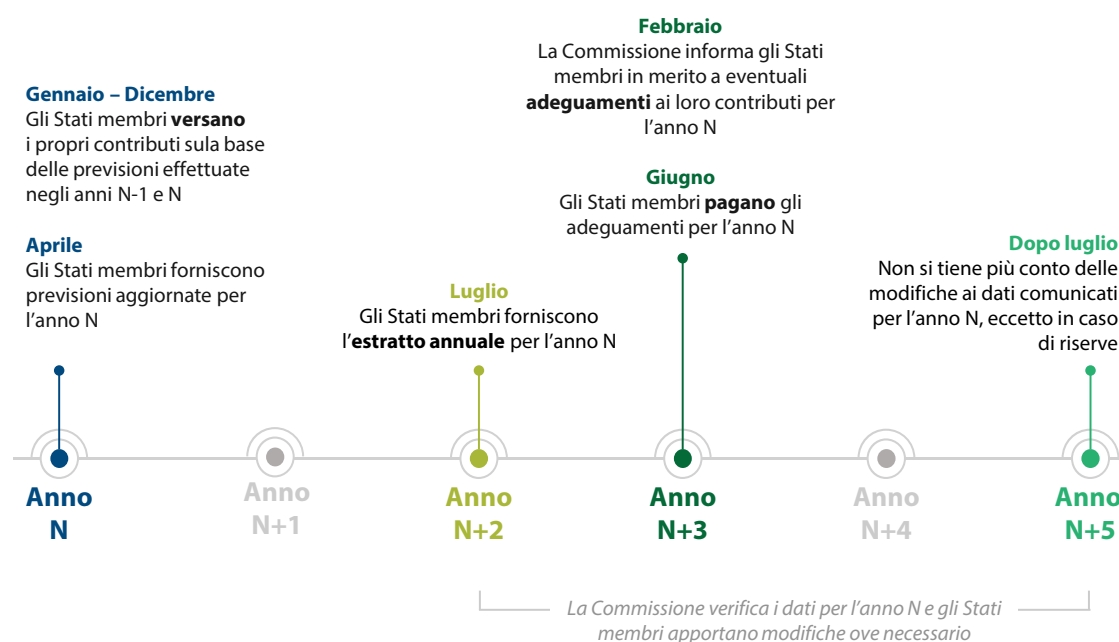


Fonte: Corte dei conti europea sulla base della decisione relativa alle risorse proprie.

**09** Tali calcoli si basano sui dati statistici relativi ai rifiuti di imballaggio di plastica totali prodotti e riciclati ogni anno, secondo quanto comunicato dagli Stati membri. I dati pertinenti sono disponibili due anni dopo l'anno in questione, pertanto la Commissione calcola dapprima i contributi sulla base di previsioni concordate con gli Stati membri. Si tratta di una prassi standard applicata anche alle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL.

**10** La Commissione adegua i calcoli dei contributi degli Stati membri una volta disponibili i dati statistici. Ogni anno la Commissione raccoglie gli importi dovuti dagli Stati membri che hanno pagato in difetto rispetto alla loro quota dell'RNL dell'UE, e li ripartisce tra gli Stati membri che hanno pagato in eccesso. Nella [figura 4](#) sono riportate le principali tappe per il calcolo e la raccolta dei contributi degli Stati membri destinati alla risorsa propria basata sulla plastica.

**Figura 4 – Principali tappe per il calcolo e la raccolta dei contributi degli Stati membri per un determinato anno  $N$**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento (UE, Euratom) 2021/770 del Consiglio.

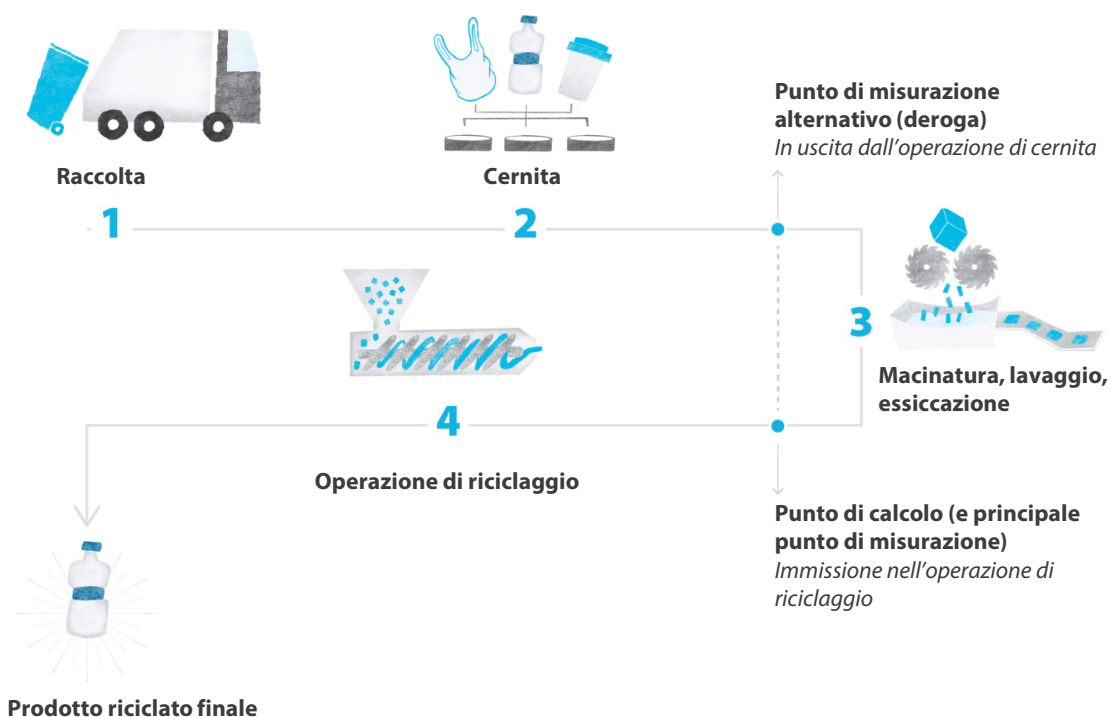
## Calcolo dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti e riciclati

**11** In linea con il regolamento di esecuzione che stabilisce il modello per l'estratto annuale<sup>10</sup>, gli Stati membri sono tenuti a utilizzare due metodi per stimare i rifiuti di imballaggio di plastica prodotti. Il primo è l'approccio "fondato sull'immissione sul mercato", basato principalmente sui dati forniti dai produttori di imballaggi di plastica. Il secondo è l'approccio "fondato sull'analisi dei rifiuti", basato sulle informazioni riguardanti la quantità e i tipi di materiali in un determinato flusso di rifiuti. Sulla base dei risultati ottenuti avvalendosi dei due metodi, gli Stati membri devono fornire un'unica stima dei rifiuti prodotti: tale procedura è definita "bilanciamento" dei due metodi.

<sup>10</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2023/595 della Commissione.

**12** La direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio<sup>11</sup> contempla il requisito in base al quale il peso dei rifiuti di imballaggio riciclati deve essere misurato all'atto dell'immissione dei rifiuti nell'operazione di riciclaggio ("punto di calcolo"). In deroga a tale requisito, la normativa consente la misurazione in uscita dopo qualsiasi operazione di cernita, a condizione che tali rifiuti in uscita siano successivamente riciclati e il peso dei materiali o delle sostanze che sono rimossi con ulteriori operazioni precedenti l'operazione di riciclaggio sia detratto. Cfr. *figura 5* per maggiori informazioni.

**Figura 5 – Calcolo dei rifiuti di imballaggio di plastica riciclati**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della figura A 1: punto di calcolo della plastica, pag. 67 del documento *Commission guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC*, versione del marzo 2023.

<sup>11</sup> Articolo 6 bis, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

**13** Se gli Stati membri si avvalgono della deroga riguardante la misurazione al punto di calcolo, possono fare ricorso ai tassi di scarto medio per stimare il peso dei materiali o delle sostanze eliminati 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 sulla base di norme stabilite dalla Commissione in un atto delegato. In virtù della direttiva quadro in materia di rifiuti, la Commissione era tenuta ad adottare un atto delegato sui tassi di scarto medio entro il 31 marzo 2019<sup>12</sup>.

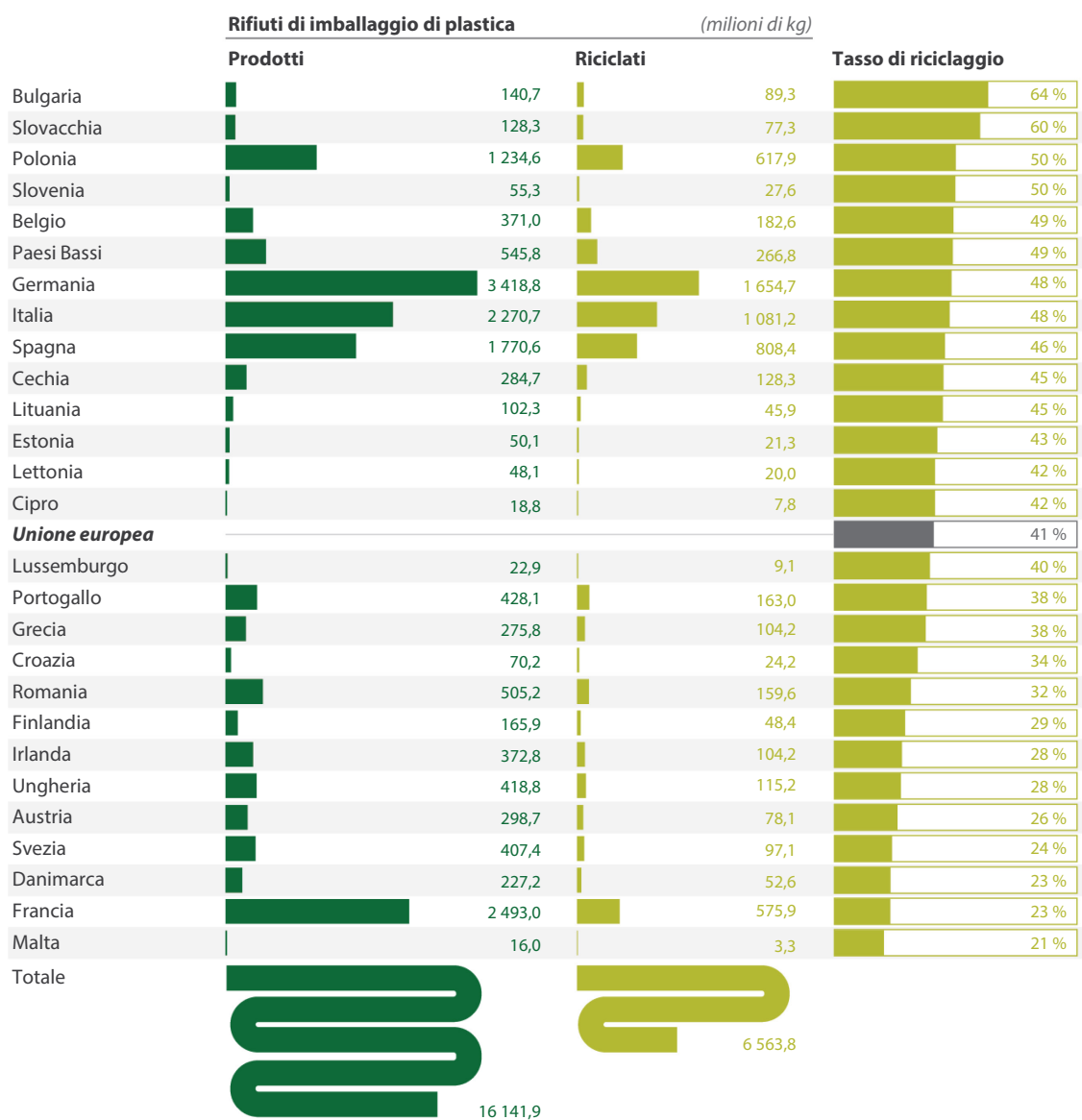
**14** Gli Stati membri devono assicurarsi che i rifiuti esportati fuori dell'UE per il riciclaggio siano considerati ai fini del conseguimento dei relativi obiettivi in materia solo se l'esportatore può provare che il trattamento dei rifiuti di imballaggio al di fuori dell'Unione ha avuto luogo in condizioni sostanzialmente equivalenti agli obblighi previsti dal pertinente diritto ambientale dell'UE<sup>13</sup>. I rifiuti di imballaggio di plastica importati in uno Stato membro per il riciclaggio dovrebbero essere sottratti dalla quantità riciclata complessiva del medesimo Stato membro. Nella *figura 6* sono riportati i tassi di riciclaggio sulla base dei dati comunicati dagli Stati membri nel 2023 per la risorsa propria relativa all'anno 2021.

---

<sup>12</sup> Articolo 11 *bis*, paragrafo 10, della [direttiva \(UE\) 2018/851](#) che modifica la direttiva quadro in materia di rifiuti.

<sup>13</sup> Articolo 11 *bis*, paragrafo 8, della [direttiva \(UE\) 2018/851](#) che modifica la direttiva quadro in materia di rifiuti, e articolo 6 *bis*, paragrafo 8, della [direttiva \(UE\) 2018/852](#) che modifica la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

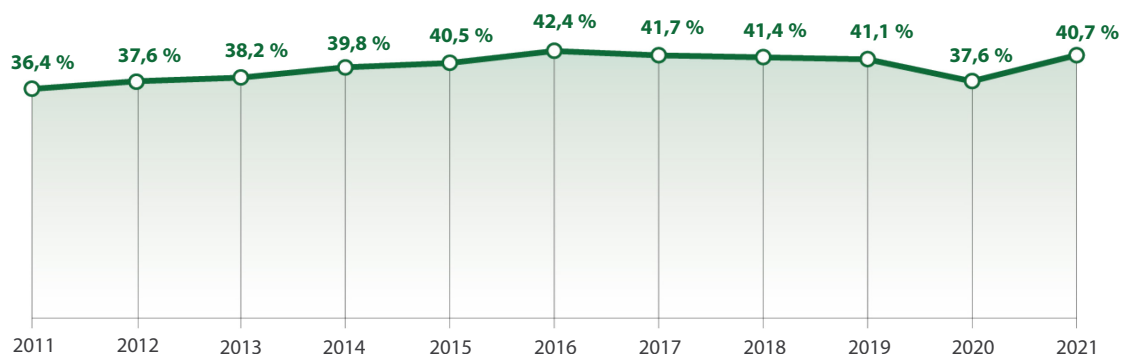
**Figura 6 – Tassi di riciclaggio degli imballaggi di plastica comunicati per il 2021**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli estratti annuali degli Stati membri per il 2021.

**15** La [figura 7](#) illustra che il tasso di riciclaggio medio è rimasto relativamente stabile nel corso dell'ultimo decennio. Tuttavia, nell'analisi relativa all'azione dell'UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica, la Corte ha riscontrato che diversi aspetti possono incidere sulla comparabilità dei dati nel corso del tempo<sup>14</sup>.

**Figura 7 – Tasso di riciclaggio medio nell'UE nell'ultimo decennio**



*Fonte:* Corte dei conti europea sulla base dei dati pubblicati da Eurostat per il periodo 2011-2020 e degli estratti annuali degli Stati membri per il 2021 forniti nel 2023.

## Ruoli e responsabilità

**16** Gli Stati membri sono responsabili per la compilazione e la comunicazione dei dati statistici pertinenti utilizzati per calcolare la risorsa propria basata sulla plastica<sup>15</sup>. Gli Stati membri devono altresì designare i rappresentanti incaricati di assistere e fornire consulenza alla Commissione nelle questioni correlate a tale settore statistico, nel quadro del gruppo di esperti per le “statistiche sui rifiuti di imballaggio di plastica” (SPPW). Per quanto concerne la normativa in materia ambientale, gli Stati membri devono adempiere ai loro obblighi ai sensi del diritto UE, il che comprende l'integrazione della legislazione dell'UE pertinente nel diritto nazionale (recepimento) e la relativa attuazione<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Paragrafi 44 e 45 dell'[analisi 04/2020](#), “L'azione dell'UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica”.

<sup>15</sup> [Regolamento \(UE, Euratom\) 2021/770 del Consiglio](#).

<sup>16</sup> Articolo 4, paragrafo 3, del [trattato sull'Unione europea](#). Per maggiori informazioni, cfr. anche l'[analisi 07/2018 della Corte](#) “Applicazione del diritto dell'UE: le responsabilità della Commissione europea in materia di vigilanza ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea”.

**17** In seno alla Commissione, l'Ufficio statistico dell'UE (Eurostat), la direzione generale del Bilancio (DG BUDG) e la direzione generale dell'Ambiente (DG ENV) sono le direzioni generali a cui spetta la responsabilità per tale risorsa propria. I loro rispettivi ruoli e responsabilità sono definiti in un protocollo d'intesa che contiene le disposizioni fondamentali esposte nella *figura 8*.

### Figura 8 – Ruoli e responsabilità della Commissione



#### **Eurostat**

- controlla i dati degli Stati membri sui rifiuti di imballaggio di plastica;
- svolge ispezioni negli Stati membri;
- informa la DG BUDG in merito a eventuali riserve;
- dirige i lavori del gruppo di esperti SPPW;
- propone misure per assicurare la qualità dei dati.



#### **DG ENV**

- propone la normativa in materia di rifiuti;
- effettua il monitoraggio dell'attuazione della normativa in materia di rifiuti;
- informa Eurostat e la DG BUDG in merito a questioni inerenti alla legislazione, comprese potenziali infrazioni.



#### **DG BUDG**

- calcola e raccoglie i contributi versati dagli Stati membri;
- calcola e raccoglie gli adeguamenti ai contributi;
- pone e scioglie riserve sulla qualità dei dati.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del protocollo d'intesa tra Eurostat, la DG BUDG e la DG ENV.

## Estensione e approccio dell'audit

**18** L'obiettivo dell'audit della Corte era esaminare il quadro istituito dalla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, per la gestione di tale risorsa propria. In particolare, la Corte ha valutato se:

- o la Commissione e gli Stati membri fossero sufficientemente pronti all'introduzione della nuova risorsa propria;
- o la Commissione e gli Stati membri fossero in grado di assicurare la comparabilità e l'affidabilità dei dati per il calcolo della nuova risorsa propria.

**19** Con il presente audit, espletato dal giugno 2023 al febbraio 2024, la Corte mirava inoltre a individuare in fase iniziale gli ambiti di miglioramento del processo di calcolo. Ci si attende inoltre che, dalle conclusioni del presente audit la Commissione tragga insegnamenti che potrebbero essere pertinenti per la gestione di qualsiasi altra nuova risorsa propria che potrebbe essere introdotta negli anni a venire.

**20** La Corte ha elaborato i criteri di audit attingendoli dalla normativa pertinente, [dagli orientamenti per legiferare meglio](#) e dalle prassi della Commissione esistenti relative alle risorse proprie basate sull'RNL e sull'IVA, che si basano altresì su dati statistici.

**21** I principali aspetti dell'approccio adottato dalla Corte comprendono quanto segue:

- o un esame documentale della normativa pertinente e dei documenti principali ricavati dal gruppo di esperti per le "statistiche sui rifiuti di imballaggio di plastica" (SPPW) della Commissione (procedure, documenti di orientamento, modelli, documenti di lavoro, verbali delle riunioni con gli Stati membri);
- o colloqui tenuti con Eurostat, la DG BUDG e la DG ENV;
- o analisi dei dati forniti dagli Stati membri per le previsioni utilizzate per calcolare i contributi per il 2021, delle relazioni sulla qualità ai sensi della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e degli estratti annuali trasmessi dagli Stati membri nel 2023.



**22** La Corte ha condotto un'indagine presso le 27 autorità nazionali responsabili per la compilazione dei dati, al fine di ottenere il loro parere in merito alla gestione della risorsa propria da parte della Commissione. Sono pervenute 26 risposte, che sono state utilizzate come ulteriore fonte di informazione. È stato dato seguito alle informazioni raccolte attraverso l'indagine organizzando colloqui da remoto con le autorità interessate in sei Stati membri.

**23** Gli auditor della Corte hanno visitato tre Stati membri: Romania, Italia e Paesi Bassi. Tali paesi sono stati selezionati sulla base delle informazioni disponibili presso Eurostat e con l'obiettivo di raccogliere informazioni in Stati membri con diversi livelli di plastica prodotta pro capite, diversi tassi di riciclaggio e diverse quantità esportate ai fini del riciclaggio. Inoltre, gli auditor della Corte erano presenti in qualità di osservatori durante la visita di verifica di Eurostat in Polonia, al fine di raccogliere informazioni sulla modalità di attuazione da parte di Eurostat del quadro di verifica attraverso le ispezioni.

**24** Il presente audit non ha riguardato la possibile riduzione dei rifiuti di plastica prodotti o l'eventuale aumento della relativa quantità riciclata a seguito dell'introduzione della risorsa propria basata sulla plastica. Non è stata neppure espletata un'analisi giuridica per determinare se sia opportuno dare avvio a procedure di infrazione per problematiche connesse al recepimento della normativa UE nella legislazione nazionale.

## Osservazioni

### L'introduzione della nuova risorsa propria non è avvenuta agevolmente, il che ha comportato stime imprecise

**Gli Stati membri non erano sufficientemente pronti e il sostegno della Commissione è stato pertinente ma non tempestivo**

**25** Per assicurare che l'introduzione della risorsa propria basata sulla plastica avvenisse agevolmente e che la comparabilità e l'affidabilità dei dati di calcolo fossero sufficienti, le definizioni e le metodologie di calcolo introdotte dalla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio avrebbero dovuto essere recepite in maniera tempestiva dagli Stati membri. Negli [orientamenti per legiferare meglio](#) si raccomanda alla Commissione di esaminare attentamente le misure di attuazione nazionali per assicurare la piena conformità e avviare misure correttive, se del caso.

**26** Il mancato rispetto di queste ultime potrebbe incidere sul calcolo dei contributi degli Stati membri, pertanto è importante che la Commissione analizzi qualunque questione che venga riscontrata riguardo al recepimento o alla legislazione nazionale in modo tempestivo. Dovrebbe successivamente avvalersi di tale analisi per individuare gli Stati ad alto rischio e gli ambiti legati alla compilazione dei dati da sottoporre a verifica.

**La maggior parte degli Stati membri ha tardato a recepire la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, e la Commissione impiegherà anni per dar seguito alle questioni inerenti al recepimento**

**27** Nella direttiva che modifica la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio si osserva che è opportuno migliorare l'affidabilità e la comparabilità dei dati<sup>17</sup>. Tale modifica ha introdotto una serie di nuove definizioni e norme di calcolo per il recepimento nella legislazione degli Stati membri entro il 5 luglio 2020. Pertanto, quando la Commissione ha proposto la risorsa propria basata sulla plastica nel maggio 2018<sup>18</sup>, vi era una necessità riconosciuta di migliorare la qualità dei dati. Anche nel parere della Corte concernente la proposta di decisione relativa alle risorse proprie presentata dalla Commissione si poneva in evidenza tale necessità<sup>19</sup>.

**28** La Corte ha individuato le disposizioni della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio che sono pertinenti per il calcolo della risorsa propria basata sulla plastica<sup>20</sup>, e ha esaminato se la Commissione abbia verificato se gli Stati membri hanno recepito correttamente tali disposizioni nella propria legislazione.

**29** È stato rilevato che cinque Stati membri avevano informato la Commissione di aver recepito la direttiva entro il termine. Ventidue Stati membri non avevano informato la Commissione riguardo al recepimento della direttiva o le avevano comunicato di non averla recepita. La Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di tali 22 Stati membri. A seguito della notifica del recepimento da parte degli Stati membri in questione, 12 di suddette procedure sono state chiuse nel 2021, altre sette sono state chiuse nel 2022 e due nel 2023. La restante procedura era ancora aperta al momento dell'audit, in quanto lo Stato membro interessato (la Croazia) non aveva informato la Commissione in merito al recepimento della direttiva.

---

<sup>17</sup> Considerando 22 della [direttiva \(UE\) 2018/852 che modifica la direttiva quadro in materia di rifiuti](#).

<sup>18</sup> Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, presentata dalla Commissione [COM\(2018\) 325 final](#).

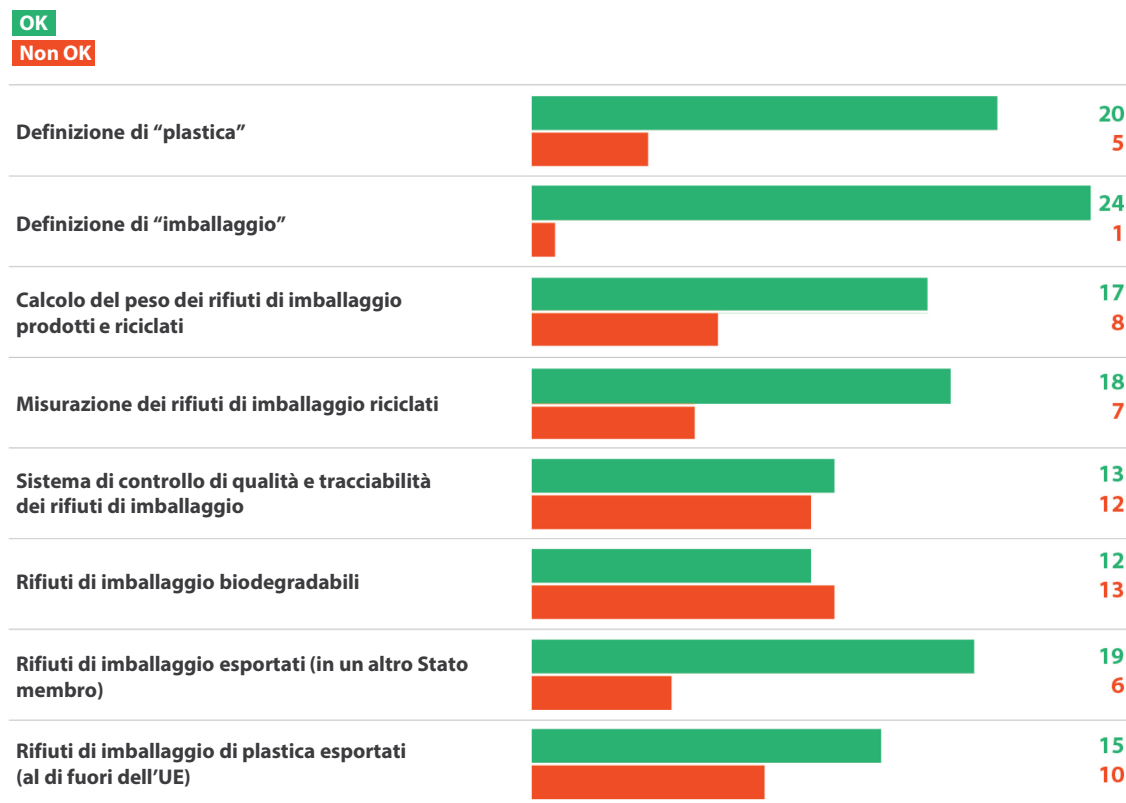
<sup>19</sup> Paragrafo 40 e riquadro 2 del [parere 5/2018](#) della Corte.

<sup>20</sup> Articolo 3, punto 1, lettera a), articolo 3, punto 2, e articolo 6 *bis*, paragrafi da 1 a 5, 7 e 8, della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, [94/62/CE](#).

**30** Dopo che ciascuno Stato membro ha notificato alla Commissione di aver completato il recepimento della direttiva, la Commissione ha incaricato un contraente esterno di eseguire controlli di conformità. Nel settembre 2022, quest'ultimo ha fornito alla Commissione gli studi sulla conformità in cui erano esposti i risultati dei controlli effettuati per 23 Stati membri. Nel febbraio e nel marzo 2023, il contraente ha trasmesso alla Commissione due ulteriori studi sulla conformità. La Spagna aveva notificato alla Commissione il completamento del recepimento solo nel 2023, di conseguenza il rispettivo studio sulla conformità avrebbe dovuto essere portato a termine nel 2024.

**31** La Corte ha esaminato i risultati dei 25 studi sulla conformità effettuati dal contraente esterno. È stato controllato se tutte le disposizioni e le definizioni fondamentali pertinenti per la compilazione dei dati per il calcolo della risorsa propria basata sulla plastica fossero state recepite correttamente. È stato riscontrato che, nel caso di 17 di tali Stati membri, almeno una disposizione fondamentale pertinente per il calcolo della risorsa propria non era stata recepita in modo adeguato (cfr. [figura 9](#)).

**Figura 9 – Risultati dei controlli di conformità in relazione alle disposizioni pertinenti per il calcolo della risorsa propria basata sulla plastica, per numero di Stati membri**



*Nota:* al momento dell'espletamento dell'audit, la Commissione non aveva ricevuto i risultati dello studio sulla conformità per due Stati membri.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base delle relazioni sui controlli di conformità effettuati dal contraente esterno.

**32** La Commissione ha agito in maniera adeguata allorché gli Stati membri non le hanno notificato il completamento del recepimento. Tuttavia, non ha esaminato immediatamente l'impatto delle questioni relative al recepimento individuate dal contraente esterno sul calcolo della risorsa propria basata sulla plastica. Pertanto, i risultati dei controlli di conformità non sono stati presi in considerazione nell'esercizio di definizione delle priorità svolto dalla Commissione riguardo alle verifiche della compilazione dei dati da parte degli Stati membri.

**33** La Commissione si è avvalsa dei risultati dei controlli di conformità durante le rispettive ispezioni negli Stati membri. Tuttavia, dato che si è previsto che le ispezioni si sarebbero protratte dal 2023 al 2026, il seguito dato alle potenziali questioni gravi individuate nei controlli di conformità non viene effettuato in maniera tempestiva. Le problematiche riguardanti il calcolo della risorsa propria individuate nel corso delle ispezioni si traduce in un riserva che la Commissione revoca una volta risolti i problemi riscontrati. L'esperienza ricavata sulla base delle altre risorse proprie mostra che ci possono volere diversi anni prima di revocare eventuali riserve. Pertanto, gli Stati membri possono continuare a utilizzare diverse definizioni e ricorrere a metodologie di compilazione non adeguate per molto tempo. Tali differenze possono incidere sul calcolo dei contributi degli Stati membri.

**La Commissione ha intrapreso diverse azioni a sostegno degli Stati membri, ma perlopiù a seguito dell'introduzione della nuova risorsa propria**

**34** Al fine di affrontare eventuali problematiche relative all'attuazione della nuova risorsa, la Commissione dovrebbe stabilire una strategia di attuazione<sup>21</sup>. La cooperazione con gli Stati membri al fine di attuare il diritto dell'UE dovrebbe costituire un elemento fondamentale della strategia di attuazione della Commissione. Quest'ultima dovrebbe altresì mirare a fornire supporto agli Stati membri. Affinché ciò avvenga, la Commissione dovrebbe disporre di informazioni tempestive e pertinenti sull'applicazione della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri e dovrebbe essere pronta ad avviare misure correttive, se necessario.

**35** La Commissione ha fatto ricorso a diversi metodi per valutare la capacità degli Stati membri di attuare la normativa relativa alla nuova risorsa basata sulla plastica. Come menzionato al paragrafo **30**, la Commissione ha monitorato il recepimento della normativa pertinente nei sistemi giuridici propri degli Stati membri. Essa ha altresì svolto visite informali in 17 Stati membri per presentare brevemente l'attuazione della nuova risorsa basata sulla plastica e per scambiare informazioni sulla modalità di compilazione della quantità da parte degli Stati membri. Tuttavia, tali azioni sono state effettuate perlopiù dopo l'introduzione della risorsa propria nel gennaio 2021, data entro la quale gli Stati membri avrebbero già dovuto attuare le misure e i sistemi per la gestione della nuova risorsa. La Commissione ha segnalato alla Corte che i vincoli imposti dalla pandemia di COVID-19 hanno limitato le azioni da essa intraprese per sostenere e monitorare la preparazione degli Stati membri all'attuazione di questa nuova risorsa propria.

---

<sup>21</sup> [Orientamenti per legiferare meglio](#), capitolo V, paragrafo 2.

**36** Un altro importante metodo per ottenere un riscontro da parte degli Stati membri è attraverso il gruppo di esperti SPPW (cfr. paragrafo **16**). In occasione delle riunioni del gruppo di esperti, gli Stati membri hanno la possibilità di sollevare eventuali questioni che stanno affrontando o ambiti che richiedono ulteriori chiarimenti.

**37** Il gruppo di esperti SPPW è stato ufficialmente istituito a seguito dell'adozione del regolamento 2021/770 del Consiglio e le sue riunioni sono iniziate nel novembre 2021. I tre Stati membri visitati hanno comunicato alla Corte che le riunioni del gruppo di esperti sono state utili a migliorare la qualità e l'armonizzazione nella compilazione dei dati. Tuttavia, vi è stato poco tempo per preparare in modo adeguato l'introduzione della risorsa propria basata sulla plastica nel gennaio 2021.

**38** Gli estratti annuali sono stati utilizzati per adattare gli importi precedentemente pagati dagli Stati membri sulla base delle previsioni (cfr. paragrafo **10**). Le cifre costituiscono la base di un parere del gruppo di esperti SPPW che conferma l'adeguatezza dei dati da utilizzare ai fini della risorsa propria. I dati statistici compresi negli estratti annuali rientrano anche nelle verifiche della Commissione relative ai processi di compilazione da parte degli Stati membri.

**39** È stato riscontrato che la Grecia non aveva trasmesso l'estratto annuale per il 2021 in tempo. L'estratto, che contiene i dati statistici sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti e sulla quantità riciclata, doveva essere trasmesso entro il 31 luglio 2023<sup>22</sup> (cfr. **figura 4**). La Grecia ha inviato alla Commissione solo una versione iniziale dell'estratto annuale, il 24 novembre 2023.

**40** La Commissione era consapevole delle difficoltà riscontrate dalle autorità greche nella compilazione dei dati sui rifiuti di plastica, in quanto la Grecia aveva omesso di fornire nel giugno 2022 i dati richiesti dalla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio per il 2020. Sebbene la Commissione abbia avvertito a più riprese le autorità greche (compresa la rappresentanza permanente) in merito all'importanza dei dati sulla risorsa propria, la Grecia non ha rispettato il termine per la trasmissione dell'estratto annuale. Ciò dimostra che tale Stato membro non era pronto per la compilazione di dati sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati.

---

<sup>22</sup> Articolo 5, paragrafo 5, del [regolamento \(UE\) n. 2021/770](#).

**41** A causa di suddetto ritardo, i dati relativi alla Grecia non sono stati inclusi nel parere formulato nell'ottobre 2023 dal gruppo di esperti SPPW sulla qualità dei dati sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati da utilizzare ai fini della risorsa propria. Pertanto, i dati non sono stati utilizzati per l'esercizio di adeguamento e l'impatto che ne consegue sarà visibile solo negli anni a venire (cfr. paragrafo [10](#)).

### **La definizione incoerente di *plastica* e l'incertezza giuridica hanno ostacolato un'introduzione armonizzata della risorsa propria**

**42** Per realizzare un'applicazione armonizzata della normativa dell'UE, è indispensabile che le disposizioni dell'UE siano chiare, coerenti<sup>23</sup> e univoche. È altresì essenziale che la normativa fondamentale sia approvata in maniera tempestiva, in modo che gli Stati membri possano adattare la propria legislazione e i relativi sistemi al fine di adempiere ai requisiti.

### **La definizione di *plastica* differisce tra i vari atti giuridici**

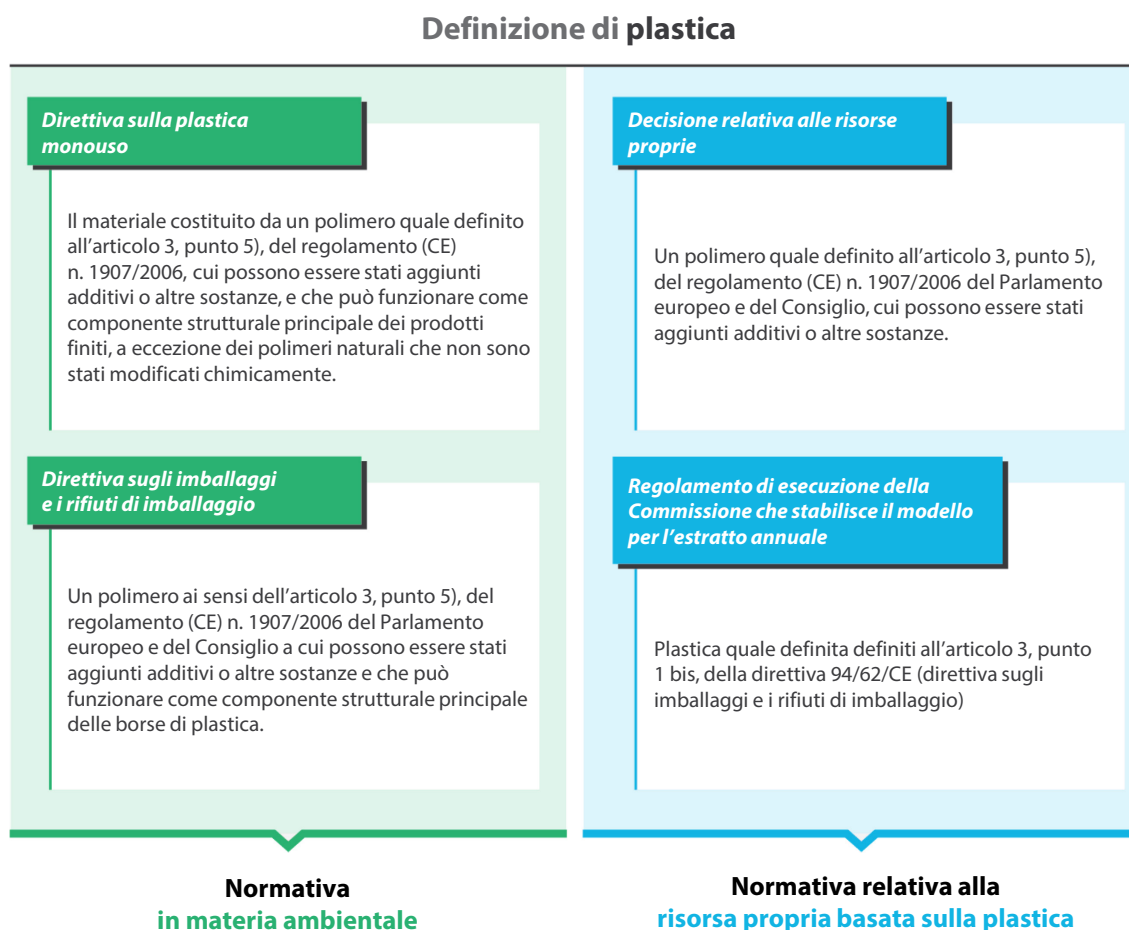
**43** La Corte ha verificato le definizioni principali utilizzate per la compilazione dei dati ai fini della risorsa propria quali i rifiuti di imballaggio e il riciclaggio, e ha riscontrato che, in generale, erano chiari e coerenti nelle diverse normative settoriali. Tuttavia, è stato osservato che la definizione di *plastica* differiva (cfr. [figura 10](#)).

---

<sup>23</sup> Strumento n. 28, paragrafo 3.2, del [pacchetto di strumenti per legiferare meglio](#), edizione del luglio 2023.



**Figura 10 – La diversa definizione di *plastica* tra i diversi atti giuridici**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della normativa menzionata.

**44** Tutte le definizioni di *plastica* si basavano sul regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche, sebbene alcuni dettagli siano stati specificati in altri atti giuridici. La decisione di esecuzione prevede l'utilizzo della definizione fornita nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, a cui non si fa riferimento nella decisione relativa alle risorse proprie. Suddetta definizione stabilisce che i polimeri dovrebbero poter funzionare come componente strutturale principale delle borse di plastica, riducendo in tal modo l'ambito di applicazione della definizione stessa. La direttiva sulla plastica monouso<sup>24</sup> presenta un ambito di applicazione ancora più ristretto, poiché esclude i polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente.

<sup>24</sup> Direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (direttiva sulla plastica monouso).

**45** Il diverso ambito di applicazione delle definizioni ha determinato confusione negli Stati membri. I controlli di conformità sul recepimento delle direttive mostrano che tre Stati membri avevano recepito la definizione contemplata nella direttiva sulla plastica monouso, anziché la definizione richiesta tratta dalla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

**Le principali caratteristiche giuridiche della gestione dei rifiuti di plastica sono state aggiornate troppo tardi o non sono state adottate**

**46** La Corte ha controllato se la normativa fondamentale sia stata introdotta in modo tempestivo per consentire agli Stati membri di eseguire le procedure di compilazione in maniera adeguata. È stato riscontrato che i requisiti giuridici riguardanti il punto di calcolo e il bilanciamento sono stati adottati troppo tardi affinché gli Stati membri potessero tenerne conto all'atto di elaborazione delle previsioni relative ai rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati per il 2021 e al momento della compilazione dei dati per gli estratti annuali presentati nel 2023. Inoltre, la Corte ha osservato che, al momento dell'audit, la normativa prevista in materia di tassi di scarto medio non era stata ancora adottata.

**47** Il **punto di calcolo** per i rifiuti riciclati costituisce un fattore fondamentale per assicurare la comparabilità dei dati compilati dagli Stati membri (cfr. paragrafo 12). Il requisito relativo all'utilizzo di un nuovo punto di calcolo è stato introdotto per la prima volta nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio pubblicata nel maggio 2018, ma i dettagli riguardanti l'attuazione da parte degli Stati membri sono stati definiti nella decisione di esecuzione (UE) 2019/665<sup>25</sup> (cfr. *figura 5*). Tale punto di calcolo doveva assicurare che si tenesse conto solo dei rifiuti immessi in un'operazione di riciclaggio<sup>26</sup>. Prima dell'adozione di questo nuovo requisito, il peso dei rifiuti doveva essere misurato in uscita dall'impianto di cernita.

---

<sup>25</sup> Articolo 2, paragrafo 1, lettera d), della [decisione 2005/270/CE della Commissione](#) che stabilisce le tabelle relative al sistema di basi dati ai sensi della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

<sup>26</sup> Considerando 3 della [decisione di esecuzione \(UE\) 2019/665 della Commissione](#).

**48** Tuttavia, la decisione di esecuzione è stata pubblicata nell'aprile 2019, il che ha lasciato agli Stati membri pochissimo tempo per introdurre tale cambiamento prima di elaborare le previsioni per il 2021. Consentendo di poter utilizzare la metodologia precedente per calcolare le quantità riciclate al momento di fornire le previsioni per il 2021 e il 2022, la normativa UE<sup>27</sup> riconosce che risulterebbe difficile per gli Stati membri apportare i cambiamenti necessari in maniera tempestiva. Tale difficoltà è stata confermata dagli Stati membri visitati dalla Corte e da quelli contattati da remoto. Tali Stati membri hanno spiegato agli auditor della Corte che il mancato adeguamento del punto di calcolo per le quantità riciclate era uno dei motivi alla base delle significative divergenze tra le varie previsioni e le quantità finali stimate.

**49** Un'ulteriore caratteristica importante per assicurare che i dati prodotti dagli Stati membri siano comparabili e affidabili è il **bilanciamento** dei due metodi utilizzati per stimare i rifiuti di imballaggio di plastica generati (cfr. paragrafo **11**).

**50** Si è fatto riferimento a tale questione nella decisione di esecuzione (UE) 2019/665 della Commissione pubblicata nell'aprile 2019 (nuovo articolo 6 *septies*). Tuttavia, il requisito giuridico che prevede il bilanciamento dei due metodi per stimare i rifiuti prodotti è stato introdotto solo nel marzo 2023. Pertanto era troppo tardi per tenere conto di tale aspetto all'atto della trasmissione dei dati per il 2021 nel luglio 2023.

**51** La modifica alla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio pubblicata nel maggio 2018 prevedeva che la Commissione adottasse gli atti delegati necessari per assicurare un'attuazione uniforme dei calcoli sui rifiuti di imballaggio di plastica, con un termine di adozione fissato al 31 marzo 2019. Tra questi vi era l'atto delegato richiesto dalla direttiva quadro in materia di rifiuti che stabilisce i **tassi di scarto medio**, che sono determinanti per assicurare che gli Stati membri si avvalgano della deroga riguardante il punto di calcolo (cfr. paragrafi **12** e **13**) e compilino i dati statistici in modo coerente.

---

<sup>27</sup> Articolo 15 del regolamento (UE, Euratom) 2021/770.

**52** La Corte ha riscontrato che la Commissione aveva presentato una proposta di atto delegato riguardante i tassi di scarto medio nell'agosto 2021. Tuttavia, tale atto non è stato adottato, in quanto il Consiglio ha presentato un'obiezione nel dicembre 2021 (conformemente all'articolo 38 *bis*, paragrafo 6, della direttiva 2008/98/CE). Suddetta obiezione riguardava una serie di preoccupazioni circa il fatto che l'ambito di applicazione dell'atto delegato esulasse dal mandato della Commissione, in particolare per quanto concerne la pubblicazione delle informazioni sui tassi di scarto medio per ciascun impianto di trattamento dei rifiuti. La Commissione non ha presentato un'altra proposta che affrontasse le motivazioni alla base dell'obiezione sollevata dal Consiglio. Di conseguenza, gli Stati membri che si avvalgono della deroga riguardante il punto di calcolo utilizzano tassi di scarto sulla base di metodologie non armonizzate.

**53** L'adozione tardiva dell'obbligo di bilanciare due metodi di calcolo e della definizione di punto di calcolo, unitamente alla mancanza di norme armonizzate in materia di tassi di scarto medio, hanno inciso negativamente sulla comparabilità e l'affidabilità dei dati trasmessi dagli Stati membri. Ciò significa che i risultanti contributi nazionali a favore della risorsa propria basata sulla plastica potrebbero non essere calcolati allo stesso titolo.

**Nel primo anno dell'attuazione, la risorsa propria basata sulla plastica prevista è sottostimata per un importo di 1,1 miliardi di euro ed è stato necessario ricorrere ai contributi basati sull'RNL per riequilibrare il bilancio dell'UE**

**54** Previsioni di buona qualità sono fondamentali per raccogliere il giusto importo per ciascuna risorsa propria. Esse riducono altresì l'impatto degli adeguamenti sui contributi degli Stati membri negli anni successivi (cfr. paragrafi **09** e **10**). La Commissione dovrebbe fornire un sostegno e orientamenti adeguati per consentire agli Stati membri di produrre previsioni affidabili<sup>28</sup>.

**55** La Corte ha esaminato lo strumento di previsione creato dalla Commissione per aiutare gli Stati membri nell'elaborazione delle previsioni. Sono stati anche analizzati i risultati del processo di previsione effettuato dagli Stati membri e dalla Commissione nel 2021, vale a dire il primo anno dell'attuazione.

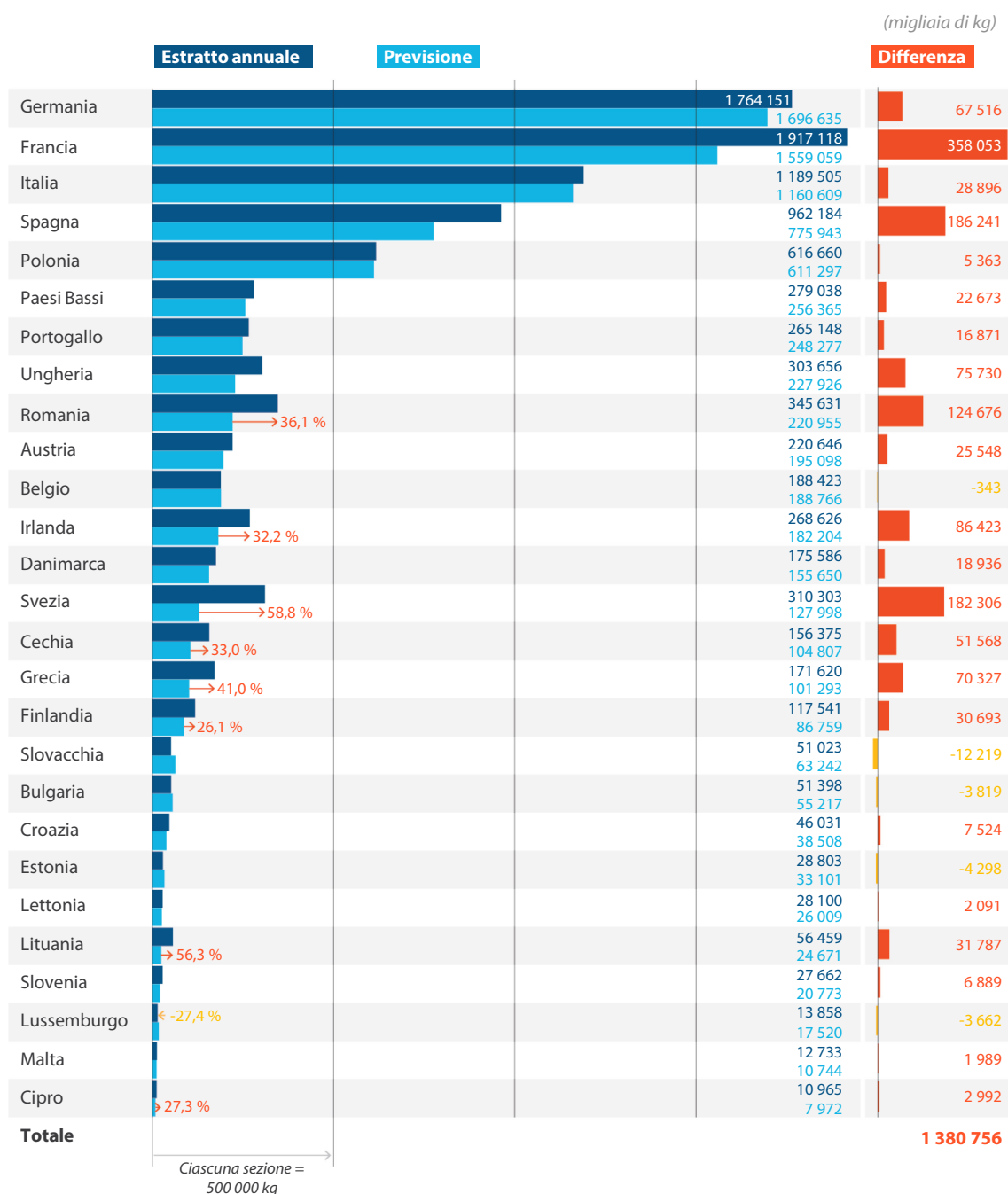
---

<sup>28</sup> [Orientamenti per legiferare meglio](#), capitolo V, paragrafo 3.

**56** Lo strumento di previsione elaborato dalla Commissione utilizza tassi di crescita per prevedere la quantità dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti e una progressione lineare per gli obiettivi di riciclaggio al fine di prevedere la quantità riciclata. La maggior parte degli Stati membri (24 dei 26 che hanno risposto all'indagine della Corte) riteneva che la Commissione avesse fornito un sostegno adeguato nell'esercizio di previsione.

**57** La Corte ha esaminato i dati comunicati negli estratti annuali forniti dagli Stati membri nel 2023 (dati per il 2021) e li ha confrontati con i dati previsionali per il 2021, utilizzandoli per definire i contributi degli Stati membri per tale anno (cfr. [figura 11](#)).

**Figura 11 – Differenze tra le quantità previsionali e le quantità finali presentate negli estratti annuali**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle previsioni e degli estratti annuali.

**58** La maggior parte degli Stati membri (22) ha previsto una quantità inferiore rispetto alla quantità calcolata utilizzando i dati finali. Per nove Stati membri, la discrepanza con le cifre presentate negli estratti annuali era pari o superiore al 25 % e in due casi era superiore al 50 %.

**59** Durante le visite informative e nel corso dei colloqui con gli Stati membri, la Corte ha chiesto il motivo della presenza di divergenze così ampie. Gli Stati membri hanno menzionato una serie di ragioni, tra cui:

- o la modifica tardiva apportata alla normativa (in particolare riguardo al punto di calcolo), di cui non si è potuto tenere conto nelle previsioni (cfr. paragrafo 48);
- o la scarsa qualità dei dati compilati negli anni utilizzati come base per le previsioni; e
- o la difficoltà di stimare l'impatto della pandemia di COVID-19 sui modelli di consumo.

**60** La quantità totale di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prevista per il 2021 era di 1,4 miliardi di chilogrammi in meno rispetto alle quantità calcolate e comunicate per tale anno nel 2023. Di conseguenza, l'importo riscosso in relazione alla risorsa propria basata sulla plastica nel 2021 è stato di 1,1 miliardi di euro inferiore all'importo basato sulle stime degli estratti annuali. Ciò equivale al 19 % dei 5,9 miliardi di euro riscossi per la risorsa propria basata sulla plastica nel 2021. Non vi sono state ripercussioni sull'importo complessivo del bilancio dell'UE, in quanto la risorsa basata sull'RNL ha compensato la differenza (cfr. paragrafo 10).

### **Alcuni problemi relativi alla comparabilità e all'affidabilità dei dati devono essere ancora affrontati**

#### **Gli Stati membri utilizzano diversi metodi di compilazione e non effettuano un bilanciamento dei risultati ottenuti**

**61** Gli Stati membri sono tenuti a utilizzare due diversi metodi di compilazione primaria per stimare la quantità di rifiuti di imballaggio di plastica prodotti in un determinato anno (cfr. paragrafi 11 e 49-53). Esistono il metodo "fondato sull'immissione sul mercato" e il metodo "fondato sull'analisi dei rifiuti". Gli Stati membri sono altresì tenuti a effettuare un bilanciamento dei risultati ottenuti avvalendosi dei due metodi per migliorare la comparabilità e l'affidabilità dei dati.

**62** I due approcci utilizzati per stimare i rifiuti di imballaggio di plastica prodotti potrebbero dare esito a risultati diversi. L'approccio "fondato sull'immissione sul mercato" potrebbe sottostimare la quantità di rifiuti di imballaggio prodotti, mentre l'analisi dei rifiuti tende a sovrastimare tale quantità. Pertanto, si prevede che la quantità effettiva sia compresa tra i due risultati<sup>29</sup>.

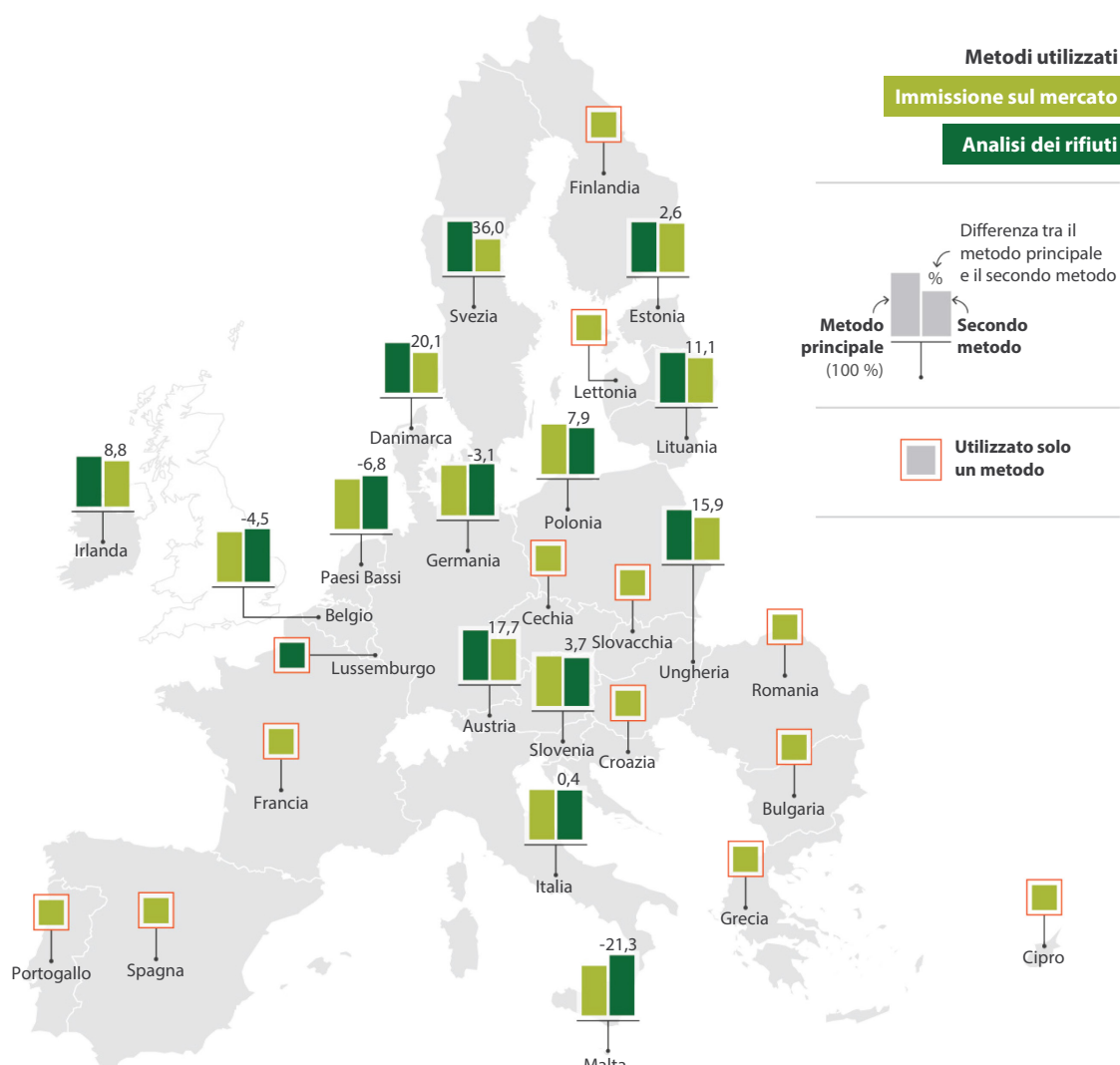
**63** La Corte ha esaminato gli estratti annuali e ha controllato se gli Stati membri effettuassero un bilanciamento dei due metodi come richiesto. Nella *figura 12* viene fornita una panoramica dei metodi utilizzati dagli Stati membri.

---

<sup>29</sup> Pagina 131 del documento *Packaging and Packaging Waste Directive guidance 2023*.



**Figura 12 – Metodi utilizzati dagli Stati membri per stimare i rifiuti di imballaggio di plastica prodotti**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri negli estratti annuali.

**64** Come illustrato nella *figura 12*, 19 Stati membri hanno fatto ricorso al metodo “fondato sull’immissione sul mercato” quale metodo di compilazione principale e otto hanno utilizzato il metodo “fondato sull’analisi dei rifiuti”. Solo 14 Stati membri hanno presentato cifre basate su entrambi i metodi. In sei di suddetti casi, vi era una differenza di oltre il 10 % tra i due metodi. Nove degli Stati membri interessati hanno bilanciato i due metodi come previsto dalla normativa. Di contro, tutti gli Stati membri hanno trasmesso i dati da utilizzare per il calcolo del proprio contributo basandosi unicamente sul metodo principale. La maggior parte degli Stati membri (ossia 19 su 27) si è avvalsa del metodo “fondato sull’immissione sul mercato”, che tende a sottostimare la quantità di rifiuti di imballaggio: pertanto è probabile che anche le cifre utilizzate per la risorsa propria fossero sottostimate.

**65** Tutti e nove gli Stati membri con cui la Corte ha tenuto colloqui (tre Stati visitati e sei con i quali i colloqui si sono svolti da remoto, sulla base delle risposte fornite all'indagine della Corte) hanno affermato di aver necessitato di più tempo per utilizzare un secondo metodo ed effettuare un bilanciamento dei due metodi. Cinque di tali Stati membri hanno sostenuto di aver avuto bisogno di maggiore sostegno e assistenza in tale ambito da parte della Commissione.

**66** La mancanza di utilizzo sistematico dei due metodi, insieme al fatto che, quando gli Stati membri si avvalgono dei due metodi, i risultati non sono bilanciati, implica che i dati utilizzati per calcolare i contributi degli Stati membri non sono pienamente comparabili. Gli Stati membri che ripetono le procedure di compilazione per stimare i dati degli anni precedenti non saranno in grado di conseguire un analogo livello di qualità dei dati.

### **La misurazione della quantità riciclata non viene effettuata al punto di immissione in un'operazione di riciclaggio**

**67** Secondo la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio<sup>30</sup>, i rifiuti di imballaggio riciclati devono essere calcolati come peso dei rifiuti di imballaggio immessi nel processo di riciclaggio. Tuttavia, laddove non sia possibile ottenere dati affidabili altrimenti, gli Stati membri possono misurare il peso in uscita dopo un'operazione di cernita e possono applicare i tassi di scarto medio (cfr. paragrafo 12 e *figura 5*).

---

<sup>30</sup> Articolo 6 *bis* della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio ([direttiva 94/62/CE](#)).

**68** Alcuni studi volti a valutare le potenziali perdite tra l'uscita dopo un'operazione di cernita e l'immissione in un'operazione di riciclaggio indicano che tali quantità possono essere significative e possono variare in misura sostanziale. In uno studio svolto dalla Commissione nel 2019<sup>31</sup>, ad esempio, vengono analizzati 15 impianti di riciclaggio in nove Stati membri. Tale analisi rientrava nel lavoro volto a valutare i dati trasmessi a Eurostat per realizzare gli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. In tale studio vengono individuati tassi di scarto compresi tra il 20 % e il 45 % dell'immissione totale di materiale per il trattamento, a causa della rimozione del materiale non destinato a operazioni di riciclaggio o trattamento o alla perdita di umidità.

**69** La Corte ha esaminato le relazioni sulla qualità trasmesse dagli Stati membri e ha controllato se questi ultimi applicassero il requisito contemplato nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Da tale analisi emerge che solo sei Stati membri avevano comunicato i dati sul riciclaggio utilizzando il punto di misurazione previsto dalla normativa (immissione in un'operazione di riciclaggio). La maggior parte degli Stati membri (19) si è avvalsa della deroga stabilita nella normativa, principalmente misurando la quantità di plastica in uscita dall'impianto di cernita e applicando tassi di scarto medio compresi tra il 6 % il 54 %. Gli altri due Stati membri non hanno trasmesso tali informazioni.

**70** Durante le visite in loco effettuate dalla Corte, è stato osservato che non era prassi comune per gli impianti di riciclaggio ricorrere a bilance per la pesatura degli imballaggi di plastica all'atto di immissione in un'operazione di riciclaggio, ossia a quello che la normativa stabilisce come "punto di calcolo". Senza bilance al punto di calcolo, la quantità riciclata deve essere misurata in modo indiretto avvalendosi della deroga definita nella legislazione.

**71** La pratica di misurare la quantità di rifiuti all'uscita dell'impianto di cernita, unitamente alla mancanza di norme chiare dell'UE sui tassi di scarto medio prima del processo di riciclaggio (cfr. paragrafo 52), rende le stime di quantità riciclate formulate dagli Stati membri meno comparabili e meno affidabili.

---

<sup>31</sup> *Study to support the implementation of reporting obligations resulting from the new waste legislation adopted in 2018*, relazione finale 2019.

**Vi è il rischio che i dati sulle quantità riciclate non siano affidabili a causa della mancanza di controlli sul trattamento dei rifiuti ricevuti dai riciclatori**

**72** Come specificato nel paragrafo **09**, gli Stati membri dovrebbero compilare i dati sulla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica prodotti e sulla quantità riciclata. La definizione di riciclaggio prevede che, per essere considerati riciclati, i materiali di rifiuto siano ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze<sup>32</sup>.

**Non sono effettuati controlli per assicurarsi che i rifiuti ricevuti dai riciclatori siano effettivamente riciclati**

**73** Nei tre Stati membri visitati dagli auditor della Corte, i principali dati da utilizzare ai fini della risorsa propria (ossia, rifiuti di imballaggio di plastica prodotti e riciclati) sono stati forniti alle autorità nazionali dalle organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore. Tali organizzazioni sono state create negli Stati membri con l'obiettivo di soddisfare i requisiti nazionali relativi alla responsabilità estesa del produttore, come definito nella direttiva quadro in materia di rifiuti (cfr. **riquadro 1**).

### **Riquadro 1**

#### **Organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore**

Nella direttiva quadro in materia di rifiuti, il regime di responsabilità estesa del produttore è definito come una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori spetti la responsabilità della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto.

L'applicazione di suddetto regime coinvolge spesso le organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore, che operano a nome di diversi produttori di imballaggi per stabilire sistemi per la raccolta e il riciclaggio dei rifiuti. A tali organizzazioni spetta anche la responsabilità per il conseguimento degli obiettivi di riciclaggio.

Gli Stati membri possono avere una o più organizzazioni che si occupa dei rifiuti di imballaggio di plastica e comunica i dati pertinenti alle autorità. I Paesi Bassi, ad esempio, dispongono di un'organizzazione di questo tipo; l'Italia ne ha cinque che trasmettono i dati attraverso un consorzio e la Romania ne ha 16, ciascuna delle quali comunica i dati alle autorità nazionali in modo indipendente.

<sup>32</sup> Articolo 3, paragrafo 17, della direttiva quadro in materia di rifiuti [2008/98/CE](#).

**74** Durante le visite presso i tre Stati membri, sono state raccolte informazioni sul tipo di controlli eseguiti per far sì che i dati utilizzati fossero sufficientemente affidabili. La Corte ha riscontrato che alcuni controlli erano stati espletati sui produttori degli imballaggi di plastica per verificare l'ammissibilità dei dati forniti. Tali verifiche sono state effettuate dalle organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore o dalle autorità degli Stati membri.

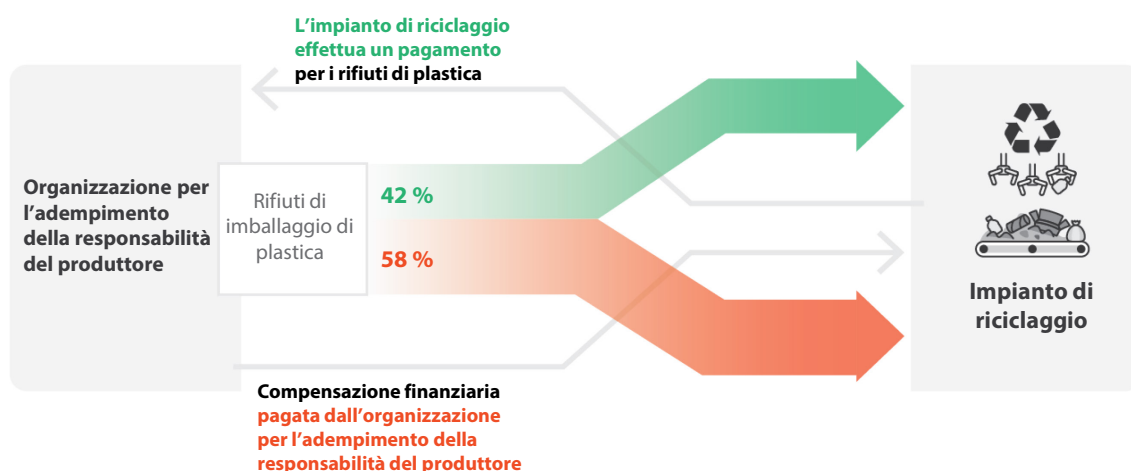
**75** Tuttavia, né le autorità degli Stati membri né la Commissione hanno svolto controlli o audit al fine di valutare se i rifiuti di imballaggio di plastica pervenuti ai riciclatori fossero effettivamente sottoposti a trattamento per ottenere altri prodotti. Le procedure di verifica di Eurostat non prevedono controlli relativi ai riciclatori. Né la normativa in materia ambientale, né quella sulle risorse proprie prevede l'espletamento di tali controlli.

**76** La Corte ha altresì riscontrato un rischio molto elevato che i riciclatori non sottopongano a operazioni di trattamento i rifiuti di imballaggio di plastica ricevuti, per i motivi illustrati nei successivi paragrafi.

**77** Le autorità e i riciclatori in tutti e tre gli Stati visitati hanno affermato che, per molti tipi di imballaggi di plastica, il riciclaggio non era un'opzione economicamente sostenibile, in quanto la plastica vergine era più conveniente rispetto alla plastica riciclata. Pertanto le organizzazioni per l'adempimento della responsabilità del produttore hanno dovuto compensare i riciclatori per aver ricevuto rifiuti di imballaggio di plastica presso i loro impianti al fine di conseguire gli obiettivi di riciclaggio definiti nella normativa. Ciò accresce il rischio che i riciclatori non abbiano alcun incentivo a investire ulteriori risorse nel trattamento dei rifiuti ricevuti.

**78** La più grande organizzazione per l'adempimento della responsabilità del produttore competente in materia di imballaggi di plastica in uno degli Stati membri visitati (che copre circa l'84 % del mercato) ha fornito alla Corte le informazioni sulla sostenibilità economica del riciclaggio degli imballaggi di plastica. Nella [figura 13](#) è riportata la quantità di imballaggi di plastica per i quali l'organizzazione aveva ricevuto un pagamento da parte dei riciclatori e la quantità per la quale essa aveva versato un contributo ai riciclatori nel 2022. Per la maggior parte della plastica inviata ai riciclatori, non vi era uno sbocco di mercato economicamente sostenibile. Ciò significa che non vi era alcun incentivo economico per effettuare il riciclaggio.

**Figura 13 – Bassa sostenibilità economica del riciclaggio dei rifiuti di imballaggio di plastica (esempio in uno Stato membro)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni raccolte in uno Stato membro.

**79** Inoltre, dal momento che la maggior parte degli Stati membri si avvale della deroga riguardante il punto di calcolo (cfr. paragrafo 69), i rifiuti non vengono misurati all'atto di immissione in un'operazione di riciclaggio, bensì solo in uscita dall'operazione di cernita. Pertanto, non vi sono garanzie sufficienti che i rifiuti dichiarati dai riciclatori come ricevuti siano di fatto sottoposti a trattamento.

**80** Se i rifiuti di plastica ricevuti dai riciclatori non sono trasformati come previsto dalla direttiva quadro in materia di rifiuti e vengono, invece, trasportati o smaltiti in modo illegale, ciò costituisce un reato ambientale. Dalle valutazioni della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA) effettuate da Europol negli ultimi anni<sup>33</sup> emerge che questo tipo di reato rappresenta una minaccia considerevole e una priorità fondamentale del lavoro svolto da Europol.

**81** L'analisi della Corte sull'azione dell'UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica<sup>34</sup> descrive in modo più dettagliato i meccanismi relativi al traffico dei rifiuti di imballaggio di plastica. In tale esame si pone in evidenza che lo smaltimento illegale dei rifiuti è legato alla criminalità organizzata e al riciclaggio di denaro. Si osserva altresì che si tratta di una delle attività illegali più redditizie al mondo, poiché il rischio di essere perseguiti è scarso e le sanzioni sono modeste.

<sup>33</sup> SOCTA 2013, SOCTA 2017 e SOCTA 2021.

<sup>34</sup> Analisi 04/2020, "L'azione dell'UE per affrontare il problema dei rifiuti di plastica".

**82** Gli Stati membri sono responsabili dell'adozione di misure coercitive in tale ambito. La direttiva dell'UE sulla tutela penale dell'ambiente del 2008<sup>35</sup> prevede una norma minima di tutela dell'ambiente attraverso la normativa penale che deve essere adottata dagli Stati membri. Tuttavia, una valutazione della Commissione ha concluso nel 2020 che tale direttiva non ha avuto nella pratica un effetto sufficiente<sup>36</sup>.

**83** Il riquadro 2 fornisce esempi di come le attività illegali possano incidere sull'affidabilità delle quantità dichiarate come riciclate, presentando due casi reali affrontati dalle autorità di contrasto in tre Stati membri.

## Riquadro 2

### Esempio di attività illegali riguardanti i rifiuti di imballaggio di plastica

#### Traffico di rifiuti tra la Francia e la Spagna

Nel quadro di un'operazione congiunta tra le autorità nazionali di Spagna e Francia, svolta nel 2022, è stata scoperta una rete di traffico di rifiuti provenienti dalla Francia e smaltiti illegalmente in una discarica in Spagna<sup>37</sup>.

Il mix di plastica, carta e cartone era stato dichiarato come inviato per il riciclaggio. Dalla metà del 2020, più di 30 000 tonnellate di tali rifiuti sono state oggetto di traffico illegale verso la Spagna, apportando alla rete coinvolta milioni di profitto.

#### Gruppo criminale specializzato nella falsificazione di quantità riciclate in Romania

Nel 2023, le autorità rumene hanno individuato un gruppo criminale organizzato che aveva operato nella gestione dei rifiuti negli ultimi dieci anni<sup>38</sup>, con l'obiettivo di ottenere un indebito vantaggio finanziario notificando come riciclata la quantità maggiore possibile di rifiuti fittizi. Tale gruppo ha prodotto fatture false per dimostrare che i rifiuti erano stati venduti o ceduti a diversi riciclatori/addetti alla raccolta.

<sup>35</sup> Direttiva 2008/99/CE.

<sup>36</sup> Relazione di valutazione della direttiva sulla tutela penale.

<sup>37</sup> Comunicato stampa della polizia spagnola, 23 luglio 2022.

<sup>38</sup> Comunicato stampa della direzione per le indagini sulla criminalità organizzata e il terrorismo in Romania, 21 marzo 2023.

**84** A causa della mancanza di controlli e per via dei fattori specificati nei paragrafi da **77** a **83**, vi è un rischio significativo che alcuni dei rifiuti di imballaggio di plastica ricevuti dai riciclatori non siano in seguito riciclati. Lo smaltimento illegale dei rifiuti, con cui i rifiuti di imballaggio di plastica dichiarati come riciclati sono di fatto inceneriti, dispersi nell'ambiente naturale o inviati in una discarica, comporta una riduzione degli importi dovuti per la risorsa propria. La quantità complessiva dichiarata come riciclata dagli Stati membri era pari a 6,6 miliardi di chilogrammi (il 41 % dei rifiuti totali prodotti) per il 2021, una cifra che equivale a una riduzione di 5,3 miliardi di euro in termini di contributi degli Stati membri.

**Gli Stati membri non sono in grado di assicurare che le condizioni per il riciclaggio di rifiuti di imballaggio di plastica esportati al di fuori dell'UE siano ampiamente equivalenti ai processi di riciclaggio dell'UE**

**85** Secondo la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, quando i rifiuti sono esportati al di fuori dell'UE ai fini del riciclaggio, gli Stati membri devono dimostrare che le condizioni siano ampiamente equivalenti ai requisiti previsti dal pertinente diritto ambientale dell'Unione (cfr. paragrafo **14**).

**86** Come esposto nei paragrafi da **73** a **84**, non vi sono sufficienti garanzie che i rifiuti ricevuti dai riciclatori nell'UE siano successivamente riciclati. Lo stesso dicasi per i rifiuti di plastica esportati al di fuori dell'UE per essere sottoposti al riciclaggio. Anche se il regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti impone alcuni limiti ai paesi che possono ricevere rifiuti di plastica dall'UE, gli Stati membri non sono attualmente in grado di verificare se i rifiuti esportati al di fuori dell'UE vengano riciclati in condizioni ampiamente equivalenti ai requisiti previsti dalla normativa dell'UE.

**87** Gli Stati membri che gli auditor della Corte hanno visitato e quelli con i quali hanno tenuto colloqui da remoto a seguito delle risposte fornite all'indagine, hanno affermato che, in caso di esportazioni al di fuori dell'UE, è molto difficile ottenere informazioni sulle quantità riciclate sulla base del punto di calcolo. Pertanto non vi è alcuna garanzia che tali rifiuti vengano effettivamente riciclati, il che rappresenta un rischio per l'affidabilità dei dati utilizzati ai fini della risorsa propria.

**88** La quantità di rifiuti di imballaggio di plastica dichiarati come riciclati al di fuori dell'UE negli estratti annuali trasmessi dagli Stati membri nel luglio 2023 (che si riferiscono al 2021) era pari a 268 milioni di chilogrammi (il 4,1 % della quantità totale riciclata). Ciò rappresenta una riduzione di 214 milioni di euro in termini di contributi degli Stati membri.



## Le ispezioni della Commissione seguono processi ben consolidati, ma non sono sufficienti per affrontare i rischi più elevati in relazione alla compilazione di dati

**89** Il processo di verifica di Eurostat, che comprende ispezioni e controlli documentali, dovrebbe tenere adeguatamente conto dei rischi per la compilazione dei dati sui rifiuti di imballaggio di plastica e determinare dei miglioramenti a livello di comparabilità, affidabilità e completezza<sup>39</sup>.

**90** Eurostat si avvale di una procedura pluriennale per verificare i dati degli Stati membri. Il primo processo di verifica è stato avviato nel settembre 2023 (a seguito della trasmissione dei dati da parte degli Stati membri per il 2021) e terminerà nel 2026. Le verifiche si basano sugli estratti annuali, sulle relazioni sulla qualità e sugli inventari delle fonti e dei metodi utilizzati per compilare i dati statistici pertinenti (cfr. dettagli riportati nel  [riquadro 3](#)). Esse comprendono anche visite di ispezione negli Stati membri. A seguito delle ispezioni e con l'obiettivo di tutelare il bilancio dell'UE, la DG BUDG pone eventuali riserve sulle procedure di compilazione degli Stati membri, ove necessario. Queste ultime possono essere revocate non appena viene apportato il miglioramento richiesto nelle procedure di compilazione. Tuttavia, come avviene per le altre risorse proprie, il processo volto a revocare le riserve, in pratica, può richiedere diversi anni.

---

<sup>39</sup> Considerando 3 del [regolamento di esecuzione \(UE\) 595/2023](#).

### Riquadro 3

#### Documenti principali prodotti dagli Stati membri



##### **Estratto annuale**

Relazione in cui si forniscono i dati statistici relativi al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti nello Stato membro e al peso riciclato, che comprende il calcolo della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati.



##### **Relazione sulla qualità**

Documento prodotto nel quadro della raccolta di dati annuale ai sensi della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Esso comprende una breve descrizione dei processi di compilazione dei dati relativi alla produzione e al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.



##### **Inventario delle fonti e dei metodi**

Descrizione dettagliata delle fonti, dei metodi e dei processi di compilazione utilizzati per produrre i dati per gli estratti annuali.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del regolamento di esecuzione (UE) 2023/595 della Commissione, della decisione 2005/270/CE della Commissione e del documento della Commissione SPPW/2021-1/07.

**91** La Corte ha esaminato il modello di analisi dei rischi impiegato da Eurostat e la modalità di applicazione per definire le priorità in termini di Stati membri in cui espletare le visite di ispezione. Sono state inoltre analizzate le procedure di Eurostat attuate per svolgere le verifiche negli Stati membri. Nell'indagine condotta dalla Corte, è stato chiesto agli Stati membri se l'approccio di verifica di Eurostat riguardasse i rischi principali per la risorsa propria. La Corte ha riscontrato che il quadro di verifica di Eurostat seguiva processi e metodologie analoghi a quelli applicati dalla Commissione alla verifica delle altre risorse proprie, quali le risorse proprie basate sull'RNL e sull'IVA.

**92** Le visite di ispezione svolte da Eurostat possono comprendere la verifica diretta dei dati in ambiti a rischio più elevato in ciascuno Stato membro. Ciò implica il controllo di uno o più aspetti riguardanti la compilazione dei dati, con l'obiettivo di stabilire una pista di verifica che parte dai componenti dei rifiuti di imballaggio di plastica selezionati per giungere ai dati di origine. Al momento dell'audit, Eurostat non aveva elaborato criteri per valutare la necessità di verifiche dirette negli Stati membri. L'assenza di criteri armonizzati comporta il rischio che i responsabili geografici possano non applicare un approccio coerente per le verifiche dirette in diversi Stati membri. Al febbraio 2024, Eurostat non aveva effettuato verifiche dirette delle procedure di compilazione dei dati in nessuno dei cinque Stati membri soggetto a ispezione.

**93** Dai risultati dell'indagine emerge che la maggior parte degli Stati membri (l'81 % di quelli che hanno fornito una risposta) riteneva che il processo di verifica proposto da Eurostat riguardasse interamente o parzialmente i rischi principali. Tuttavia, circa la metà degli Stati membri non si aspettava che il processo di verifica affrontasse in misura sufficiente i rischi connessi al metodo "fondato sull'immissione sul mercato" e al metodo "fondato sull'analisi dei rifiuti", il bilanciamento, la mancanza di una verifica indipendente dei dati sulle quantità riciclate e la mancanza di stime affidabili per i tassi di scarto.

**94** Dato che diverse questioni metodologiche non sono state ancora trattate, sarà difficile far sì che i rischi principali riguardanti la qualità dei dati degli Stati membri siano presi adeguatamente in considerazione nell'attuale ciclo di verifica. Alcune questioni richiedono l'adozione di orientamenti o di una normativa a livello dell'UE, ad esempio in relazione ai tassi di scarto medio (cfr. paragrafi [51](#) e [52](#)); pertanto non possono essere affrontate esclusivamente nel quadro delle verifiche di Eurostat e del successivo processo di determinazione di riserve. Altre questioni, quali la mancanza di controlli sul trattamento dei rifiuti ricevuti dai riciclatori, non rientrano nell'ambito delle verifiche di Eurostat (cfr. paragrafo [75](#)).

## Conclusioni e raccomandazioni

**95** La Corte conclude che gli Stati membri non erano sufficientemente pronti all'attuazione della risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati e che le azioni della Commissione intese a monitorare e sostenere l'attuazione, benché utili ai fini del miglioramento della qualità dei dati, non sono state tempestive. Conclude inoltre che i dati utilizzati ai fini della risorsa propria non erano comparabili e affidabili in misura sufficiente. Tale aspetto incide altresì sui dati utilizzati per riferire in merito al conseguimento degli obiettivi in materia di riciclaggio definiti nella direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

**96** La Corte ha riscontrato che l'introduzione della nuova risorsa propria non è avvenuta in modo agevole. Gli Stati membri hanno tardato a recepire gli aspetti giuridici fondamentali e la Commissione non ha dato seguito alle questioni inerenti al recepimento, il che ha inciso sul calcolo tempestivo della risorsa propria (cfr. paragrafo [27-33](#)). Se, da un lato, su questo abbiano inciso i vincoli imposti dalla pandemia di COVID-19, dall'altro, la Corte ha rilevato che il sostegno fornito dalla Commissione agli Stati membri nelle fasi iniziali dell'attuazione è stato utile ma non tempestivo (cfr. paragrafi [34-41](#)). L'adozione tardiva dei requisiti di legge fondamentali ha impedito un'introduzione armonizzata della risorsa propria (cfr. paragrafi [44-53](#)). Tali questioni hanno inciso sul primo anno di attuazione della nuova risorsa basata sulla plastica: l'importo riscosso sulla base delle previsioni degli Stati membri è stato di 1,1 miliardi di euro inferiore all'importo basato sulle stime degli estratti annuali, una differenza che è stato necessario compensare mediante la risorsa propria basata sull'RNL, senza dunque che vi fosse incidenza sul bilancio dell'UE (cfr. paragrafi [54-60](#)). Si prevede che nei prossimi anni saranno introdotte ulteriori risorse proprie (cfr. paragrafo [02](#)).

## Raccomandazione 1 – Applicare gli insegnamenti tratti dall'introduzione della risorsa propria basata sulla plastica

---

All'atto di elaborazione di risorse proprie future, la Commissione dovrebbe:

- a) valutare le modifiche legislative necessarie, con un calendario previsionale per la presentazione di una proposta;
- b) individuare i rischi principali che incidono sulla qualità dei dati e condividere le informazioni con gli Stati membri prima dell'introduzione delle nuove risorse proprie, laddove queste ultime siano basate sui dati comunicati dagli Stati membri;
- c) stabilire una procedura efficiente per dare seguito a qualsiasi inadempienza significativa individuata nel recepimento nella legislazione nazionale o a questioni che incidono sulla qualità dei dati.

### **Termine di attuazione: per le nuove risorse proprie proposte dopo il 2024**

**97** Gli Stati membri non avevano applicato le principali procedure di compilazione dei dati, quali l'utilizzo dei due metodi di compilazione per i rifiuti prodotti e il bilanciamento dei risultati (cfr. paragrafi [61-66](#)), l'uso del punto di misurazione specificato nella legislazione per calcolare le quantità riciclate, o il ricorso ai tassi di scarto medio sulla base di norme armonizzate (cfr. paragrafi [67-71](#)). È stato inoltre osservato che la definizione di *plastica* variava nei diversi documenti giuridici dell'UE (cfr. paragrafi [43-45](#)), e che non tutti gli Stati membri avevano recepito le norme in materia di compilazione previste dalla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (cfr. paragrafi [30](#) e [31](#)).

## Raccomandazione 2 – Migliorare la comparabilità e l'affidabilità dei dati

---

La Commissione dovrebbe:

- a) definire una tempistica, in collaborazione con gli Stati membri, per affrontare le difficoltà che impediscono a ciascun paese di stimare i rifiuti prodotti utilizzando i due metodi ed effettuando un bilanciamento dei risultati;
- b) identificare, assieme agli Stati membri, le difficoltà che impediscono l'utilizzo del punto di calcolo all'atto di immissione in un processo di riciclaggio quale mezzo per definire le quantità dichiarate come riciclate, e adottare misure tese ad affrontare dette difficoltà;
- c) presentare una proposta riveduta di atto delegato al fine di definire tassi di scarto medio;
- d) proporre un allineamento della definizione di plastica in tutti i testi utilizzati in relazione alla nuova risorsa basata sulla plastica.

**Termine di attuazione: 2026**

**98** Il quadro giuridico non prevede controlli sui processi di riciclaggio. Vi è pertanto il rischio che i rifiuti di imballaggio di plastica dichiarati come riciclati, di fatto, non siano riciclati in tutti i casi (cfr. paragrafi [72-84](#)). La Corte ha inoltre rilevato che gli Stati membri non erano in grado di assicurare che le condizioni per il riciclaggio di rifiuti di imballaggio di plastica esportati al di fuori dell'UE fossero ampiamente equivalenti ai processi di riciclaggio dell'UE (cfr. paragrafi [85-88](#)). Le ispezioni della Commissione hanno seguito processi ben consolidati, ma non hanno affrontato in misura sufficiente i rischi più elevati in relazione alla compilazione di dati (cfr. paragrafi [89-94](#)).

### **Raccomandazione 3 – Attenuare il rischio che rifiuti inviati ai riciclatori non siano successivamente riciclati**

---

La Commissione dovrebbe valutare il rischio che i rifiuti di imballaggio di plastica inviati ai riciclatori all'interno e al di fuori dell'UE non siano successivamente riciclati, individuare misure adeguate per attenuare il rischio e discuterne con gli Stati membri in vista di una loro attuazione.

**Termine di attuazione: 2027**

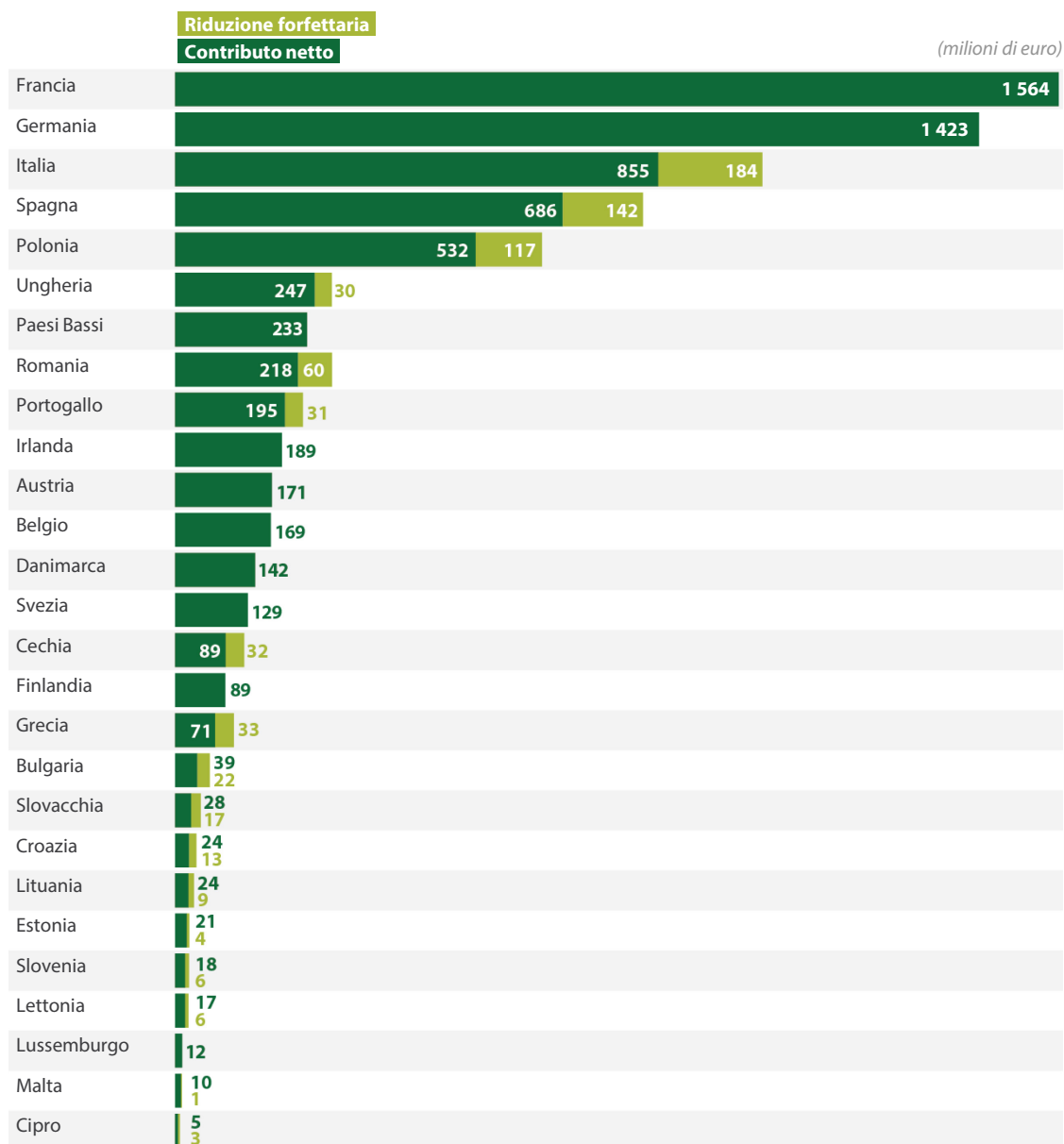
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 9 luglio 2024.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – Contributi netti degli Stati membri destinati alla risorsa propria basata sulla plastica nel 2023 e riduzioni corrispondenti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della tabella 3 del bilancio rettificativo n. 4 dell'Unione europea per l'esercizio 2023.



# Abbreviazioni e acronimi

**DG BUDG:** direzione generale del Bilancio

**DG ENV:** direzione generale dell'Ambiente

**Eurostat:** ufficio statistico dell'Unione europea

**IVA:** imposta sul valore aggiunto

**PNL:** prodotto nazionale lordo

**RNL:** reddito nazionale lordo

**SPPW:** statistiche sui rifiuti di imballaggio di plastica

## Glossario

**Approccio fondato sull'immissione sul mercato:** metodo di stima dei rifiuti di imballaggio di plastica al momento in cui il prodotto viene messo a disposizione per la distribuzione, il consumo o l'uso, principalmente sulla base dei dati forniti dai produttori di imballaggi di plastica.

**Organizzazione per l'adempimento della responsabilità del produttore:** organismo istituito dai fabbricanti per adempiere agli obblighi loro incombenti in relazione all'impatto ambientale dei loro prodotti.

**Responsabilità estesa del produttore:** approccio secondo il quale fra le responsabilità ambientali del produttore rientra anche la fase post-consumo del ciclo di vita di un prodotto, compresi il riciclo e lo smaltimento.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-16>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-16>

## 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 compiti 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 V ("Finanziamento ed amministrazione dell'Unione"), presieduta da Jan Gregor, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Lefteris Christoforou, Membro della Corte, coadiuvato da: Theodosis Tsiolas, capo di Gabinetto, e Panagiota Liapi, attaché di Gabinetto; Alberto Gasperoni, primo manager; José Parente, capoincarico; Diana Voinea, vice capoincarico; Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan e Marco Fians, auditor. Giuliana Lucchese ha fornito supporto alla progettazione grafica.



*Da sinistra a destra:* Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians e Theodosis Tsiolas.

# DIRITTI D’AUTORE

© Unione europea, 2024

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 siano indicate le eventuali modifiche. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, 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 non 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 978-92-849-2869-9	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/910732	QJ-AB-24-018-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2873-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/05994	QJ-AB-24-018-IT-N

Nel gennaio 2021 l'UE ha introdotto una nuova risorsa propria basata sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prodotti dagli Stati membri. Nel 2023, detta risorsa propria è ammontata a 7,2 miliardi di euro, ossia il 4,0 % delle entrate complessive dell'UE. La Corte dei conti europea ha valutato l'introduzione di tale nuova risorsa, concludendo che gli Stati membri non erano sufficientemente preparati e che i dati utilizzati non erano abbastanza comparabili e affidabili. Le azioni realizzate dalla Commissione, sebbene abbiano migliorato la qualità dei dati, non sono state tempestive. La Corte raccomanda alla Commissione di applicare gli insegnamenti tratti dall'introduzione di tale nuova risorsa propria, di migliorare la comparabilità e l'affidabilità dei dati nonché di attenuare il rischio che i rifiuti inviati ai riciclatori non siano effettivamente riciclati.

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](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors