



CORTE DEI CONTI EUROPEA

Relazione speciale n. 20

2012

ISSN 1831-0869

IL FINANZIAMENTO ATTRAVERSO MISURE STRUTTURALI
DI PROGETTI DI **INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE
DEI RIFIUTI URBANI** CONTRIBUISCE EFFICACEMENTE
AL CONSEGUIMENTO, DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI,
DEGLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE
IN MATERIA DI RIFIUTI?



Relazione speciale N. 20 // 2012

**IL FINANZIAMENTO ATTRAVERSO
MISURE STRUTTURALI DI PROGETTI
DI INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE
DEI RIFIUTI URBANI CONTRIBUISCE
EFFICACEMENTE AL CONSEGUIMENTO,
DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI,
DEGLI OBIETTIVI DELLA POLITICA
DELL'UE IN MATERIA DI RIFIUTI?**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, Rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono +352 4398-1
Telefax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 20 // 2012

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012

ISBN 978-92-9241-011-7
doi:10.2865/42386

© Unione europea, 2012
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

GLOSSARIO

I-IV **SINTESI**

1-13 **INTRODUZIONE**

1-9 **LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI NELL'UE**

10-13 **LE INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI SONO COFINANZIATE TRAMITE LE MISURE STRUTTURALI DELL'UE**

14-19 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

20-68 **OSSERVAZIONI**

20-34 **LE INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI HANNO RAGGIUNTO LO SCOPO?**

23-28 IL GRADO DI EFFICACIA VARIA A SECONDA DEGLI IMPIANTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI, MA IL RENDIMENTO DEGLI IMPIANTI CUI SONO STATI CONFERITI RIFIUTI INDIFFERENZIATI È STATO AL DI SOTTO DELLE ASPETTATIVE

29-34 QUASI TUTTE LE INFRASTRUTTURE RISPETTAVANO I CRITERI AMBIENTALI, MA PIÙ DI DUE TERZI DELLE DISCARICHE NON DISPONEVANO DELLA GARANZIA FINANZIARIA RICHIESTA PER FAR FRONTE AI COSTI DELLA CHIUSURA E DELLA SUCCESSIVA GESTIONE

35-44 **GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI RIFIUTI SONO STATI REALIZZATI A LIVELLO REGIONALE?**

37-38 COMUNICAZIONE INCOERENTE DEI DATI

39 LA PRODUZIONE DI RIFIUTI È AUMENTATA IN SEI DELLE REGIONI SELEZIONATE

40-42 SOLO UN QUARTO DELLE REGIONI SELEZIONATE HA AUMENTATO IN MANIERA SIGNIFICATIVA IL TASSO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, RIDOTTO IL COLLOCAMENTO IN DISCARICA E CONTRIBUITO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI QUANTIFICATI DELL'UE

43-44 LE DISCARICHE ILLEGALI SONO STATE ELIMINATE IN METÀ DELLE REGIONI, MA I RIFIUTI SONO STATI IN GENERALE COLLOCATI IN DISCARICA SENZA ALCUN TRATTAMENTO PRELIMINARE

45-68 **SONO STATE ADOTTATE MISURE PER MASSIMIZZARE L'EFFICACIA DEI FINANZIAMENTI DELL'UNIONE?**

47-54 IL LIVELLO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE DI SOSTEGNO INFORMATIVO, AMMINISTRATIVO ED ECONOMICO VARIAVA IN MANIERA SIGNIFICATIVA FRA LE REGIONI INCLUSE NEL CAMPIONE

55-60 NELL'APPROVARE I PROGRAMMI OPERATIVI O I PROGETTI, LA COMMISSIONE NON INCORAGGIAVA L'ATTUAZIONE DI MISURE DI SOSTEGNO

61-68 SONO STATE RISCONTRATE DEBOLEZZE ANCHE NEL QUADRO NORMATIVO E NEGLI ORIENTAMENTI DELL'UE IN TEMA DI RIFIUTI

69-77 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

70-72 RENDIMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

73-74 OBIETTIVI A LIVELLO REGIONALE DELLA POLITICA UE IN MATERIA DI RIFIUTI

75-77 MISURE ADOTTATE PER MASSIMIZZARE L'EFFICACIA DEI FINANZIAMENTI UE

ALLEGATO I — SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI: DALLA PRODUZIONE DEI RIFIUTI ALLO SMALTIMENTO FINALE

ALLEGATO II — CONTRIBUTI A TITOLO DELLE MISURE STRUTTURALI DESTINATI AI PROGETTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

ALLEGATO III — ELENCO DELLE INFRASTRUTTURE SELEZIONATE AI FINI DELL'AUDIT

ALLEGATO IV — RAFFRONTO FRA I TASSI DI AIUTO CONCESSI E I TASSI CHE TENGONO CONTO DEL LIVELLO DI COPERTURA DEI COSTI DI GESTIONE DA PARTE DELLE UTENZE DOMESTICHE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Colaticcio: Qualsiasi liquido che coli attraverso i rifiuti depositati.

Efficacia: Misura del rapporto fra risultati ottenuti e obiettivi stabiliti.

Fondo di coesione: Strumento finanziario volto rafforzare la coesione economica e sociale finanziando progetti in materia di ambiente e trasporti negli Stati membri con un PNL pro-capite inferiore al 90 % della media UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): Strumento finanziario volto a promuovere la coesione economica e sociale fra le regioni dell'UE. Gli interventi del FESR sono attuati prevalentemente tramite programmi operativi e documenti unici di programmazione che abbracciano un gran numero di progetti.

Misure amministrative: Nella presente relazione, le misure adottate per via legislativa che richiedono ai responsabili della produzione e della gestione dei rifiuti e/o ai comuni di soddisfare determinati requisiti, quali l'attuazione di un sistema di autorizzazione ed ispezione delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti, l'instaurazione della raccolta differenziata dei rifiuti alla fonte o il rispetto delle norme di qualità nella produzione di compost.

Misure di informazione: Nel contesto della presente relazione, misure concernenti la divulgazione di informazioni intese ad incoraggiare l'applicazione da parte del pubblico delle buone pratiche di smaltimento, per contribuire all'efficacia della politica di gestione dei rifiuti. Le campagne di sensibilizzazione e le strategie educative ne sono un esempio.

Misure economiche: Nella presente relazione, misure volte a fornire incentivi per favorire la scelta delle opzioni meno dannose nella gestione dei rifiuti, conformemente alla politica dell'UE in questo campo (ad esempio, il riciclo invece della messa in discarica). Tra queste figurano le tariffe «paghi quanto butti» nonché le tasse sullo smaltimento dei rifiuti.

Misure strutturali: Nel contesto della presente relazione, interventi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione.

Periodo di programmazione: Quadro pluriennale nell'ambito del quale è pianificata ed eseguita la spesa a titolo delle misure strutturali.

Principio «chi inquina paga»: Conformemente a tale principio, i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti dal produttore iniziale o dal detentore (attuale o precedente) dei rifiuti (*fonte:* direttiva sui rifiuti).

Programma operativo: Documento approvato dalla Commissione che assume la forma di un insieme coerente di priorità, comprendente misure pluriennali che abbracciano un vasto numero di progetti.

Rifiuti biodegradabili: Qualsiasi rifiuto soggetto a decomposizione aerobica o anaerobica, quali alimenti, rifiuti dei giardini, carta e cartone.

Rifiuti urbani: Rifiuti raccolti da o per conto delle autorità comunali e smaltiti attraverso il sistema di gestione dei rifiuti. Questo flusso di rifiuti proviene sostanzialmente dalle utenze domestiche, sebbene comprenda rifiuti «comparabili» provenienti da attività commerciali, uffici e istituzioni pubbliche. I rifiuti urbani si compongono, ad esempio, di materiale biodegradabile, carta, plastica, vetro, metallo, tessili ecc. (*fonte:* Eurostat).

Strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA): Strumento finanziario per assistere i paesi candidati a prepararsi all'adesione. Fornisce assistenza per progetti infrastrutturali nei settori prioritari dell'UE dell'ambiente e dei trasporti. Dopo l'adesione, i progetti ISPA sono divenuti progetti del Fondo di coesione.

Tariffa sui rifiuti: Tariffa praticata dai comuni alle utenze domestiche per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti. Le tariffe sui rifiuti sono calcolate in modi diversi a seconda dei comuni, ossia in base alla metratura di case e appartamenti, al numero di persone che compongono il nucleo familiare, al consumo di acqua potabile, al peso o al volume dei rifiuti prodotti ecc.

Tassa sullo smaltimento dei rifiuti: Misura economica intesa ad accrescere il costo del collocamento in discarica nonché, in alcuni casi, dell'incenerimento e ad incentivare quindi il riciclo. La tassa, versata per tonnellata di rifiuti smaltiti, va ad aggiungersi ai costi del collocamento in discarica e/o dell'incenerimento.

UE-12: Gli Stati membri che hanno aderito all'UE nell'ambito dell'allargamento del 2004 (10 Stati membri) e del 2007 (2 Stati membri).

UE-27: I 27 Stati membri dell'Unione europea.

SINTESI

I.

Nel 2010, ciascun cittadino dell'UE-27 ha prodotto in media circa 500 kg di rifiuti urbani che, se non raccolti, trattati e smaltiti in modo appropriato, possono avere un impatto ambientale negativo. Una gestione appropriata dei rifiuti può anzi migliorare l'impiego delle risorse, essendo i rifiuti urbani fonte di materie prime. L'UE ha quindi introdotto, mediante alcune direttive sulla gestione dei rifiuti urbani, norme e obiettivi specifici comuni e cofinanzia infrastrutture per la gestione dei rifiuti in determinate regioni.

II.

L'audit della Corte, ha riguardato il cofinanziamento da parte dell'UE delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani, e ha esaminato se il finanziamento contribuisse efficacemente al conseguimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di rifiuti da parte degli Stati membri. La Corte ha valutato direttamente il rendimento di 26 infrastrutture per la gestione dei rifiuti selezionate, esaminando altresì la realizzazione degli obiettivi della politica dell'UE in materia di rifiuti, nonché l'attuazione delle misure di sostegno nelle otto regioni in cui sono ubicate tali infrastrutture. È stato inoltre esaminato il ruolo della Commissione.

III.

La Corte ha concluso che, sebbene in quasi tutte le regioni selezionate siano stati rilevati miglioramenti nella gestione dei rifiuti, l'efficacia del finanziamento concesso tramite le misure strutturali per le infrastrutture di gestione dei rifiuti urbani è stata ostacolata dalla scarsa attuazione di misure di sostegno:

- a) Il rendimento delle infrastrutture cofinanziate dipendeva in larga misura dalle strategie di raccolta dei rifiuti. Per quanto concerne le discariche, i rifiuti vi venivano depositati senza essere prima sottoposti a un trattamento adeguato e, in generale, le garanzie finanziarie costituite per far fronte ai costi della chiusura e della successiva gestione erano insufficienti.

SINTESI

- b) La presentazione di relazioni sul raggiungimento degli obiettivi specifici dell'UE è stata ostacolata dalla scarsa affidabilità dei dati, che ha reso difficile il monitoraggio della Commissione. Sebbene in quasi tutte le regioni si siano riscontrati miglioramenti nella gestione dei rifiuti, la produzione di rifiuti pro capite è aumentata in sei delle otto regioni sottoposte a audit. Nelle due regioni che hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi quantificati dell'UE, i rifiuti biodegradabili erano oggetto di raccolta differenziata e le tasse sulle discariche erano maggiormente applicate, con conseguente riduzione dei conferimenti in discarica. I rifiuti venivano solitamente collocati in discarica senza dapprima subire un trattamento adeguato.
 - c) L'efficacia del finanziamento UE non è stata massimizzata a causa della scarsa attuazione di misure informative, amministrative ed economiche di sostegno. L'attuazione di queste misure non costituiva una condizione per beneficiare della sovvenzione UE. Debolezze sono state riscontrate anche nel quadro normativo e negli orientamenti dell'UE in tema di rifiuti.
- IV.**
La Corte raccomanda quanto segue:
- a) Gli Stati membri dovrebbero concentrarsi sulle infrastrutture per la gestione dei rifiuti che trattano rifiuti precedentemente sottoposti a cernita alla fonte e fare in modo che le discariche procedano al trattamento dei rifiuti prima dello smaltimento e che dispongano di una garanzia finanziaria sufficiente a coprire le spese di chiusura e di gestione successiva alla chiusura. La Commissione dovrebbe esigere che tali raccomandazioni vengano attuate dagli Stati membri, prima di concedere il sostegno finanziario dell'UE.
 - b) Gli Stati membri dovrebbero costituire banche dati affidabili e complete sulla gestione dei rifiuti e la Commissione dovrebbe verificare l'attendibilità delle statistiche trasmesse dagli Stati membri. La Commissione, il Parlamento e il Consiglio dovrebbero considerare di subordinare il sostegno finanziario dell'UE al conseguimento degli obiettivi della politica dell'Unione in materia di rifiuti.
 - c) Gli Stati membri dovrebbero attuare misure informative, amministrative ed economiche a sostegno delle infrastrutture cofinanziate. In particolare, dovrebbero prestare maggiore attenzione alla partecipazione e all'adesione dei cittadini, focalizzarsi sull'attuazione della raccolta differenziata, anche quella dei rifiuti biodegradabili, se conveniente dal punto di vista costi-benefici, nonché applicare una tassa sulle discariche e incentivi tariffari per incoraggiare la prevenzione e il riciclo dei rifiuti. Prima di concedere il sostegno finanziario dell'UE, la Commissione dovrebbe esigere che gli Stati membri recepiscano tali raccomandazioni; il mancato rispetto del principio «chi inquina paga» dovrebbe dar luogo all'applicazione di tassi di aiuto ridotti.
 - d) La Commissione dovrebbe migliorare il quadro normativo e gli orientamenti dell'UE in materia di rifiuti. In particolare, dovrebbe proporre obiettivi quantificati in termini di prevenzione dei rifiuti, chiarire il concetto di trattamento prima dello smaltimento, considerare l'opportunità di definire con gli Stati membri le norme di qualità dell'UE per il compost, nonché fornire orientamenti adeguati e diffondere le migliori pratiche riguardo alla metodologia da usare per stimare i costi della chiusura delle discariche e della gestione successiva alla chiusura.

INTRODUZIONE

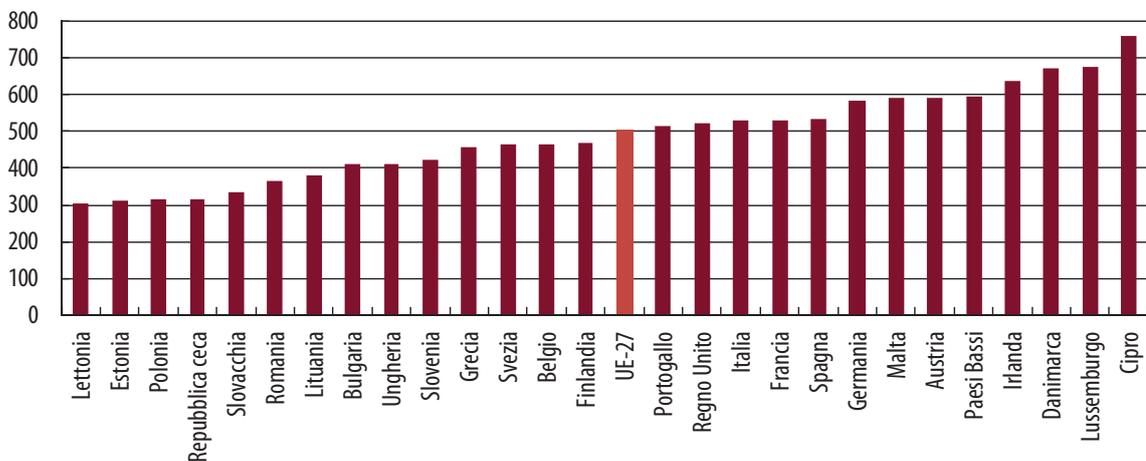
LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI NELL'UE

1. Negli ultimi decenni la società europea ha conosciuto una maggior ricchezza e un aumento dei consumi e della produzione. Nel 2010, la produzione di rifiuti urbani pro capite nell'UE è stata in media di 502 kg, variando da 304 kg in Lettonia a 760 kg a Cipro (cfr. **grafico 1**).
2. I rifiuti urbani, se non vengono raccolti, trattati e smaltiti in modo appropriato, rappresentano una minaccia per la salute pubblica e possono avere un impatto ambientale negativo sull'aria (tramite l'emissione di gas a effetto serra), sul suolo (a causa del colaticcio dovuto a scarichi illegali o a discariche scarsamente controllate) e sull'acqua (per effetto dell'acqua che entra in contatto con i rifiuti e penetra nelle falde acquifere o nelle acque superficiali), nonché determinare problemi legati agli odori.

GRAFICO 1

PRODUZIONE DI RIFIUTI URBANI PRO CAPITE NEGLI STATI MEMBRI NEL 2010

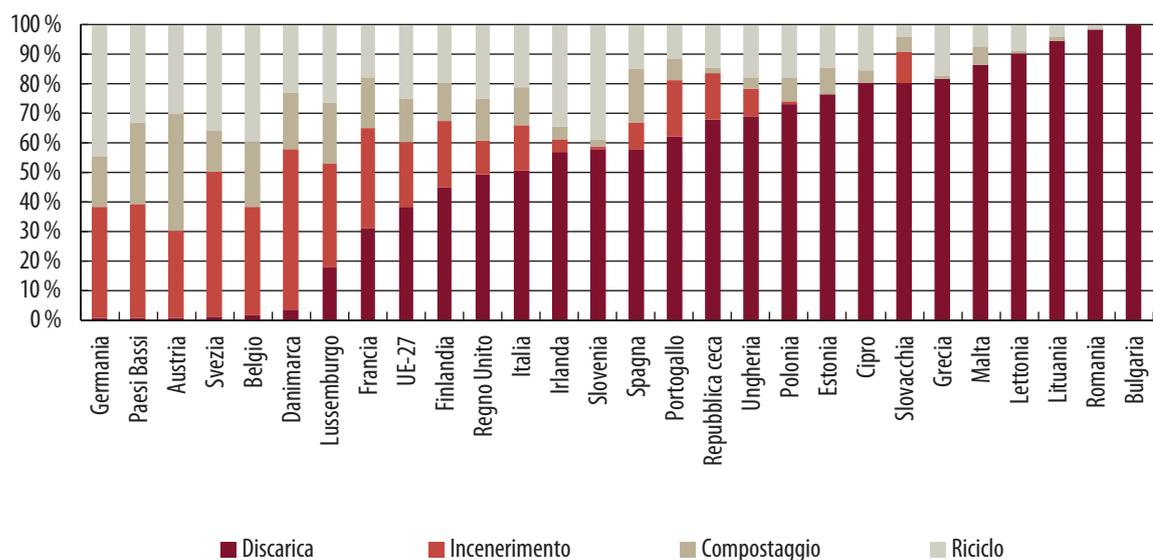
(kg pro capite)



Fonte: Eurostat.

- 3.** Una gestione appropriata dei rifiuti può migliorare l'impiego delle risorse, essendo i rifiuti urbani una possibile fonte di materie prime. La carta, il cartone, il metallo, il vetro e la plastica possono essere riciclati e i rifiuti biodegradabili trasformati in compost ricco di elementi nutritivi da utilizzare in agricoltura come ammendante del suolo. Ciò che rimane può essere incenerito (recupero di energia) o smaltito in discarica.
- 4.** L'*allegato I* presenta un grafico con i principali elementi della gestione dei rifiuti urbani. I tipi di infrastrutture sotto indicati, unitamente alla raccolta (differenziata o senza separazione alla fonte), costituiscono il tipico sistema di gestione dei rifiuti urbani:
- a) impianto di cernita: impianto per la separazione dei materiali riciclabili come la carta e il cartone, il vetro, gli imballaggi e il metallo, attraverso nastri trasportatori per la selezione manuale e/o processi automatici come i separatori ottici o ad aria;
 - b) impianti di compostaggio e di digestione anaerobica: impianti per il trattamento dei rifiuti biodegradabili. Gli impianti di compostaggio eseguono un processo biologico aerobico per convertire i rifiuti biodegradabili in materiale granulare stabile applicabile al suolo come ammendante, mentre gli impianti di digestione anaerobica utilizzano sostanze chimiche per agevolare il processo di decomposizione. Qui, in assenza di aria, i batteri agiscono sui rifiuti biodegradabili per trasformarli in digestato e biogas ricco di metano da utilizzare per la produzione di energia;
 - c) impianto di trattamento meccanico biologico: un impianto che associa alla selezione una forma di trattamento biologico, come il compostaggio o la digestione anaerobica. La fase del trattamento meccanico separa la frazione biodegradabile dei rifiuti da quella secca, separando in alcuni casi gli elementi riciclabili. La materia biodegradabile viene poi sottoposta a un trattamento biologico;
 - d) inceneritore: impianto per la combustione dei rifiuti con o senza recupero di energia;
 - e) discarica: sito per lo smaltimento di materiali di rifiuto depositati sul o nel terreno.

5. Il collocamento in discarica rimane l'opzione prevalente per la gestione dei rifiuti nella maggior parte degli Stati membri, anche se negli ultimi anni il recupero energetico e soprattutto il riciclaggio hanno acquistato importanza (cfr. **grafico 2**).
6. Al fine di ridurre l'impatto negativo dei rifiuti urbani sull'ambiente e sulla salute pubblica e di promuovere un impiego più efficiente delle risorse, l'UE ha introdotto, tramite alcune direttive, una serie di principi generali, norme comuni e obiettivi specifici per la gestione dei rifiuti urbani.

GRAFICO 2
TRATTAMENTO DEI RIFIUTI URBANI NEGLI STATI MEMBRI NEL 2010


Fonte: Eurostat.

7. Il quadro di riferimento della politica dell'Unione in materia di rifiuti è stato stabilito dalla direttiva del 15 luglio 1975¹. In base alla direttiva, la politica dell'UE sui rifiuti è fondata sulla promozione della prevenzione, del riutilizzo e del riciclo dei rifiuti. Se non è possibile impedire la produzione di rifiuti, occorre recuperare quanto più materiale possibile, preferibilmente mediante riciclo, ricorrendo al collocamento in discarica solo in ultima istanza. È stato inoltre introdotto il principio «chi inquina paga». La direttiva sui rifiuti del 2008² ha sviluppato ulteriormente questi principi stabilendo una classifica obbligatoria, in cinque fasi, delle priorità in materia di rifiuti (cfr. **grafico 3**).
8. La direttiva sui rifiuti è stata integrata da una serie di direttive specifiche concernenti le operazioni di trattamento dei rifiuti (collocamento in discarica³ e incenerimento⁴) o flussi di rifiuti specifici, come gli imballaggi⁵ o le apparecchiature elettriche ed elettroniche⁶. Queste direttive stabiliscono gli obiettivi quantitativi che gli Stati membri devono raggiungere in termini di percentuale di diversione dei rifiuti biodegradabili dalla discarica, di riciclaggio degli imballaggi, di tassi di recupero e di raccolta differenziata dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. I termini stabiliti per il conseguimento di tali obiettivi sono stati prorogati per taluni Stati membri, al fine di tener conto della situazione di partenza degli stessi per quanto attiene alla gestione dei rifiuti (cfr. **tabella 1**).

¹ Direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti (GU L 194 del 25.7.1975, pag. 39), modificata nel 1991 dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio del 18 marzo 1991 (GU L 78 del 26.3.1991, pag. 32) e successivamente codificata dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 (GU L 114 del 27.4.2006, pag. 9), abrogata dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 (GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3).

² Direttiva 2008/98/CE.

³ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1).

⁴ Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000 sull'incenerimento dei rifiuti (GU L 332 del 28.12.2000, pag. 91) abrogata dalla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17).

⁵ Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10), modificata dalla direttiva 2004/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 (GU L 47 del 18.2.2004, pag. 26) e dalla direttiva 2005/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2005 (GU L 70 del 16.3.2005, pag. 17).

GRAFICO 3

PRIORITÀ IN TERMINI DI RIFIUTI



Fonte: Corte dei conti europea.

9. L'efficacia della politica di gestione dei rifiuti può essere migliorata tramite misure di sostegno, quali campagne di informazione e di sensibilizzazione, la ridefinizione delle procedure amministrative o l'introduzione di incentivi o disincentivi finanziari. Talvolta tali provvedimenti sono prescritti dalla normativa, come la necessità di informare in maniera adeguata i consumatori, ma in altri casi sono il frutto dell'esperienza maturata nella gestione dei rifiuti urbani, come l'introduzione di una tassa sullo smaltimento dei rifiuti o la raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili.

⁶ Direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 2003 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (GU L 37 del 13.2.2003, pag. 24), modificata dalla direttiva 2003/108/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 dicembre 2003 (GU L 345 del 31.12.2003, pag. 106) e dalla direttiva 2008/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2008 (GU L 81 del 20.3.2008, pag. 65). Questa direttiva è stata oggetto di rifusione mediante la direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (GU L 197 del 24.7.2012, pag. 38).

TABELLA 1

OBIETTIVI QUANTIFICATI STABILITI PER GLI STATI MEMBRI

Direttive	Obiettivi
Direttiva sulle discariche	<p>Obiettivo generale: entro la fine del 2006, del 2009 e del 2016, i rifiuti urbani biodegradabili da collocare a discarica devono essere ridotti, rispettivamente, al 75 %, al 50 % e al 35 % del totale (in peso) dei rifiuti urbani biodegradabili prodotti nel 1995.</p> <p>Obiettivi specifici per il Portogallo e la Romania: gli obiettivi devono essere raggiunti, rispettivamente, alla fine del 2010, del 2013 e del 2020.</p>
Direttiva sugli imballaggi	<p>Obiettivo generale: entro la fine del 2008, deve essere recuperato almeno il 60 %, in peso, dei rifiuti da imballaggio e riciclato un quantitativo compreso tra il 55 % e l'80 %. Inoltre, dovranno essere raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio: 60 % in peso per il vetro, 60 % in peso per la carta e il cartone, 50 % in peso per i metalli, 22,5 % in peso per la plastica e 15 % in peso per il legno.</p> <p>Obiettivo specifico per il Portogallo: entro la fine del 2005, il recupero dei rifiuti da imballaggio dovrebbe raggiungere il 50-65 %, e il 25-45 % in peso della totalità del materiale contenuto nei rifiuti da imballaggio dovrebbe essere riciclato (con un minimo del 15 % in peso per ciascun materiale da imballaggio). L'obiettivo generale per il 2008 dovrebbe essere raggiunto entro il 2011.</p> <p>Obiettivo specifico per la Romania: l'obiettivo generale del 2008 deve essere raggiunto entro il 2013, con traguardi intermedi.</p>
Direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche	<p>Entro la fine del 2006 deve essere raggiunto un tasso di raccolta differenziata di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche provenienti da utenze domestiche pari ad almeno quattro chili in media per abitante.</p> <p>Obiettivo specifico per la Romania: Entro la fine, rispettivamente, del 2006, del 2007 e del 2008, deve essere raggiunto un tasso di raccolta differenziata di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche provenienti da utenze domestiche pari ad almeno due, tre e quattro chili in media per abitante.</p>

Fonte: Direttive dell'UE relative ai rifiuti.

LE INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI SONO COFINANZIATE TRAMITE LE MISURE STRUTTURALI DELL'UE

- 10.** In determinate regioni, gli Stati membri possono richiedere il sostegno finanziario dell'UE per le infrastrutture di gestione dei rifiuti urbani attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC). Durante il periodo di programmazione 2000-2006, tali fondi hanno destinato a infrastrutture per i rifiuti urbani e industriali 4,6 miliardi di euro. Per il periodo 2007-2013, il contributo dell'UE alle infrastrutture per la gestione dei rifiuti salirà a 6,2 miliardi di euro, di cui il 70 % circa andrà agli Stati membri dell'UE-12. L'*allegato II* indica i fondi destinati dall'UE, per Stato membro, in entrambi i periodi di programmazione.
- 11.** Le infrastrutture cofinanziate sono realizzate in un regime di gestione concorrente, in cui la responsabilità finale dell'esecuzione del bilancio UE incombe alla Commissione⁷. Durante il periodo di programmazione 2000-2006, la Commissione ha approvato, oltre ai programmi operativi, le domande presentate dagli Stati membri per tutti i progetti a titolo del Fondo di coesione e per i progetti FESR il cui costo totale superava i 50 milioni di euro (grandi progetti). Per il periodo di programmazione 2007-2013, oltre ai programmi, solo i progetti aventi un costo superiore a 50 milioni di euro devono essere sottoposti all'approvazione della Commissione⁸.
- 12.** Due direzioni generali (DG) della Commissione⁹ svolgono un ruolo importante nel settore dei rifiuti urbani:
- la DG Ambiente è responsabile della politica ambientale dell'UE per quanto concerne la gestione dei rifiuti. Incaricata di monitorare l'attuazione della normativa corrispondente (ad esempio il conseguimento di obiettivi specifici), viene consultata dalla DG Politica regionale e urbana in occasione dell'esame della qualità delle proposte concernenti i programmi operativi e i grandi progetti¹⁰;
 - la DG Politica regionale e urbana è responsabile del bilancio UE nel settore della politica regionale, nell'ambito della quale possono essere cofinanziati i progetti di infrastrutture per la gestione dei rifiuti.
- 13.** Durante il periodo di programmazione 2000-2006, sono stati cofinanziati, tramite le misure strutturali, diversi tipi di infrastrutture per la gestione dei rifiuti, in particolare: impianti di cernita (cfr. *foto 1*), impianti di compostaggio e di digestione anaerobica (cfr. *foto 2*), impianti di trattamento meccanico biologico, sistemi di raccolta differenziata e discariche (costruzione di nuove discariche e chiusura e ripristino di vecchi siti) (cfr. *foto 3*). Questi tipi di infrastrutture dovrebbero contribuire al conseguimento degli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti, evitando il collocamento in discarica dei rifiuti biodegradabili e aumentando i tassi di riciclo (cfr. *riquadro 1*).

⁷ Articolo 17, paragrafo 1 e articolo 317 del TFUE.

⁸ Dal 1° gennaio 2007 al 25 giugno 2010, per quanto riguarda l'ambiente, tale importo era di 25 milioni di euro.

⁹ Un'altra direzione generale, la DG ESTAT (Istituto statistico, Eurostat), ha il compito di coordinare il sistema statistico europeo e di fornire statistiche pertinenti ad altri servizi della Commissione. La DG è la principale fonte di statistiche sui rifiuti, il cui principale utilizzatore è la DG Ambiente.

¹⁰ Durante il periodo di programmazione 2000-2006, la DG Ambiente veniva consultata anche dalla DG Politica regionale e urbana per le candidature di progetti del Fondo di coesione.

RIQUADRO 1

ESEMPI DI INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI COFINANZIATE DALL'UE

In Portogallo, un impianto di cernita (Resitejo) della capacità di 9 000 tonnellate l'anno era adibito al recupero di rifiuti da imballaggi, nonché di carta e vetro precedentemente selezionati alla fonte in un gruppo di comuni. I materiali riciclabili, vagliati manualmente, venivano venduti a operatori di centri di riciclo, mentre i rifiuti residui venivano conferiti alla vicina discarica. Il costo del progetto ammissibile al contributo dell'UE era di 2,28 milioni di euro, con un cofinanziamento FESR di 1,71 milioni di euro.

In Romania, un impianto di compostaggio (Râmnicu Vâlcea) era adibito al trattamento dei rifiuti biodegradabili, raccolti in maniera differenziata presso le utenze domestiche, nonché dei rifiuti verdi provenienti dai parchi comunali, per trasformarli in compost. L'impianto, in grado di trattare 14 400 tonnellate di rifiuti l'anno, doveva contribuire alla diversione dei rifiuti biodegradabili dalle discariche, conformemente agli obiettivi della direttiva corrispondente. L'infrastruttura faceva parte di un progetto integrato per la gestione dei rifiuti del costo di 14,67 milioni di euro, per il quale il contributo UE è ammontato a 11 milioni di euro.

Un progetto in Spagna (Alt Empordà) consisteva nell'ampliamento di una discarica per una capacità di 1 167 603 m³, nonché nel miglioramento delle celle esistenti in termini di raccolta di trattamento di gas e co-latticio al fine di ridurre l'impatto ambientale del sito. Il costo del progetto era di 5,71 milioni di euro, di cui 4,57 milioni provenienti dal Fondo di coesione.

Foto 1 — Impianto di cernita**Foto 2 — Impianto di compostaggio****Foto 3 — Discarica**

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 14.** L'audit mirava principalmente a valutare l'efficacia del finanziamento, tramite le misure strutturali, di infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani per aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti.
- 15.** L'audit della Corte doveva rispondere ai seguenti tre quesiti:
- Le infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani hanno raggiunto lo scopo?
 - Gli obiettivi della politica dell'UE in materia di rifiuti sono stati realizzati a livello regionale¹¹?
 - Sono state adottate misure per massimizzare l'efficacia dei finanziamenti dell'Unione?
- 16.** I criteri di valutazione usati per l'audit sono spiegati più avanti nella presente relazione, con riferimento a ciascun quesito (cfr. paragrafi 20, 21, 35 e 45). Com'è consuetudine nei controlli di gestione, vengono citati esempi di buone pratiche osservate nel settore in esame (cfr. paragrafo 9).
- 17.** L'audit si è svolto presso la Commissione europea e in otto regioni di quattro Stati membri (Spagna, Italia, Portogallo e Romania). Il campione di infrastrutture controllate riguardava sostanzialmente Stati membri e regioni beneficiari di un alto livello di sostegno finanziario da parte dell'UE, a favore della gestione dei rifiuti, durante i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 e in cui, all'epoca dell'audit, era già stato ultimato un numero sufficiente di progetti, dei quali è stato pertanto possibile valutare l'efficacia. L'*allegato III* contiene l'elenco delle infrastrutture controllate, nonché dei programmi operativi esaminati.
- 18.** Per espletare l'audit sono stati valutati:
- il rendimento di un campione di 26 infrastrutture per la gestione dei rifiuti cofinanziate durante il periodo di programmazione 2000-2006¹²: cinque impianti di cernita, sette impianti di compostaggio o di digestione anaerobica, sette impianti di trattamento meccanico biologico e sette discariche;
 - il conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti solidi urbani nelle otto regioni sottoposte ad audit;
 - l'attuazione, nelle regioni selezionate, di misure di sostegno e il ruolo della Commissione nel massimizzare l'efficacia del finanziamento UE.

¹¹ La direttiva UE sui rifiuti ha stabilito obiettivi e obiettivi quantificati a livello di Stato membro. Tuttavia, poiché le regioni sono tenute, di norma, a stabilire piani di gestione dei rifiuti e poiché hanno percepito un sostegno finanziario da parte dell'UE a favore di infrastrutture nel campo della gestione dei rifiuti urbani, il loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei valori obiettivi dell'UE è stato valutato nell'ambito del presente audit.

¹² Hanno beneficiato del sostegno finanziario del Fondo di coesione 15 infrastrutture per la gestione dei rifiuti (comprese cinque strutture ex ISPA avviate in Romania durante il processo di adesione all'Unione). La sovvenzione è stata approvata dalla Commissione. Undici erano progetti FESR contenuti nei programmi operativi e approvati dalle autorità di gestione competenti.

- 19.** L'audit è stato espletato fra gennaio e novembre 2011. I fascicoli dei progetti sono stati esaminati presso la Commissione e nei quattro Stati membri selezionati; si sono svolti inoltre colloqui con personale della Commissione, autorità degli Stati membri e operatori delle infrastrutture. Tutte le infrastrutture per la gestione dei rifiuti facenti parte del campione sono state visitate nel corso dell'audit. La Corte si è valsa della collaborazione di esperti esterni indipendenti con competenze nel campo della gestione dei rifiuti urbani. I criteri di audit sono stati stabiliti con l'aiuto degli esperti esterni e quindi discussi con la Commissione al momento di pianificare l'audit.

OSSERVAZIONI

LE INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI HANNO RAGGIUNTO LO SCOPO?

- 20.** Il rendimento delle infrastrutture cofinanziate dovrebbe essere in linea con la rispettiva progettazione tecnica, la domanda di finanziamento e i principi generalmente accettati.
- 21.** In base alla direttiva sui rifiuti, le infrastrutture per la gestione degli stessi devono essere progettate e gestite in modo da garantire un trattamento e uno smaltimento dei rifiuti senza alcun rischio per l'acqua, l'aria e il suolo e senza causare problemi di rumori od odori. Inoltre, la direttiva sulle discariche prescrive la costituzione di una garanzia finanziaria a copertura dei costi di chiusura e di gestione successiva alla chiusura, per un periodo di almeno 30 anni, in quanto eventuali minacce per l'ambiente persistono oltre la fase operativa.
- 22.** L'esame della Corte ha inteso appurare se:
- le infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani cofinanziate fossero efficaci, in termini di realizzazione dei risultati attesi;
 - il funzionamento delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani cofinanziate avesse causato problemi ambientali.

¹³ Tale rapporto indica la proporzione fra le tonnellate di rifiuti trattati nell'impianto e le tonnellate di materiale recuperato.

IL GRADO DI EFFICACIA VARIA A SECONDA DEGLI IMPIANTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI, MA IL RENDIMENTO DEGLI IMPIANTI CUI SONO STATI CONFERITI RIFIUTI INDIFFERENZIATI È STATO AL DI SOTTO DELLE ASPETTATIVE

IMPIANTO DI CERNITA

- 23.** I cinque impianti di cernita esaminati dalla Corte, il cui compito era di recuperare i rifiuti da imballaggi (e in alcuni casi carta e vetro) raccolti in maniera differenziata dalle utenze domestiche, funzionavano, in generale, in maniera soddisfacente rispetto alle loro caratteristiche tecniche di progettazione e agli standard generalmente accettabili in termini di rapporto input/output¹³ e di qualità dei materiali recuperati:
- tali impianti hanno recuperato tra il 50 % e il 74 % dei rifiuti da imballaggi ad essi conferiti;
 - la qualità dei materiali recuperati era solitamente conforme alle specifiche di mercato e, pertanto, commerciabile.

- 24.** Tuttavia, dopo sei o sette anni di attività, tre dei cinque impianti di cernita funzionavano al 106-154 % della capacità per la quale erano stati progettati, a causa di una serie di debolezze in sede di pianificazione delle infrastrutture. In un caso, l'impianto serviva un numero di comuni superiore a quello inizialmente pianificato e, in due casi, la quantità di rifiuti raccolti in maniera differenziata alla fonte superava le previsioni. Un sovraccarico dell'impianto rischia di ridurre la percentuale di materiali recuperati e di non soddisfare i criteri qualitativi stabiliti dalle imprese di riciclaggio per i materiali recuperati.

IMPIANTI DI COMPOSTAGGIO E DI DIGESTIONE ANAEROBICA

- 25.** Il rendimento dei sette impianti di compostaggio e di digestione anaerobica adibiti al trattamento di rifiuti biodegradabili per la produzione di compost è risultato variabile. La Corte ha osservato quanto segue:
- a) in quattro degli impianti selezionati, la quantità di compost prodotta a fronte delle tonnellate di rifiuti urbani immesse nell'impianto era inferiore all'obiettivo previsto in fase di progettazione (il rapporto input/output variava in questi impianti dall'1 al 22 %), per cui notevoli quantitativi di rifiuti residui venivano collocati in discarica;
 - b) in due impianti, la qualità del compost prodotto, specie se proveniente da rifiuti misti, era al di sotto degli obiettivi stabiliti nelle domande a causa dell'alto contenuto di metalli pesanti, il che ne riduceva l'idoneità ad altri usi, come l'agricoltura. In un terzo impianto, l'operatore ha verificato il contenuto di metalli pesanti solo durante il primo anno di funzionamento e non nei quattro anni successivi;

RIQUADRO 2

ESEMPIO DI COMMERCIALIZZAZIONE DEL COMPOST ATTUATA CON SUCCESSO

Un impianto portoghese di compostaggio (LIPOR), che serve circa un milione di abitanti, ha ricevuto solo rifiuti biodegradabili frutto di una raccolta differenziata, costituiti da alimenti e rifiuti verdi o di cucina. L'operatore dell'impianto, tramite iniziative come campagne di sensibilizzazione, ha puntato su una cernita e una raccolta di rifiuti degradabili appropriate per migliorare la qualità della materia prima destinata alla produzione di compost. Nel 2010, l'impianto ha prodotto 10 027 tonnellate di compost di alta qualità, che è stato facilmente commercializzato a un prezzo medio di 71,8 euro a tonnellata.

- c) il compost prodotto era difficilmente commerciabile in cinque delle sette strutture selezionate a causa del mancato sviluppo del mercato del compost¹⁴ e della qualità scadente del prodotto. Il compost veniva alla fine smaltito per meno di un euro a tonnellata. In due casi, si sono accumulate delle scorte nonostante la produzione fosse nettamente al di sotto dell'obiettivo stabilito;
- d) due impianti operavano a meno del 10 % della loro capacità perché la maggior parte dei rifiuti biodegradabili raccolti in maniera differenziata, dopo esser stata mescolata ad altri tipi di rifiuti, risultava inutilizzabile ed era quindi necessario collocarla direttamente in discarica. Viceversa, altri due impianti erano invece sovraccaricati in quanto operavano al 102 % e al 119 % della capacità.

¹⁴ Un mercato del compost adeguato presuppone l'esistenza di norme di qualità applicabili a quest'ultimo, l'indicazione dei potenziali usi appropriati e lo svolgimento di campagne di sensibilizzazione intese a promuoverne l'utilizzo.

IMPIANTI DI TRATTAMENTO MECCANICO BIOLOGICO

- 26.** Sei impianti di trattamento meccanico biologico controllati erano operativi, mentre un settimo, situato in Puglia, i cui lavori erano stati ultimati nel 2003, non era in funzione all'epoca dell'audit, a causa di seri problemi nell'aggiudicazione dell'appalto per la gestione e di ritardi nel rilascio delle autorizzazioni necessarie. Durante questo periodo, a partire dal 2003, l'impianto è stato tenuto sotto manutenzione conservativa con un costo di 3,5 milioni di euro (ossia il 24 % del costo totale dell'investimento) a carico dello Stato membro.
- 27.** Cinque dei sei impianti operativi di trattamento meccanico biologico controllati erano adibiti al trattamento di rifiuti misti (compresi i rifiuti biodegradabili). La Corte ha riscontrato un rendimento molto basso in termini di materiale recuperato e di diversione dei rifiuti dalla discarica. I sei impianti suddetti possono essere suddivisi, sotto il profilo del rendimento, in tre gruppi:
- a) un impianto di trattamento meccanico biologico ha manifestamente contribuito alla realizzazione degli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti e, in particolare, alla diversione di questi dalla discarica, pur non raggiungendo gli obiettivi specifici previsti in sede di progettazione tecnica (cfr. **riquadro 3**);
 - b) un altro impianto di trattamento meccanico biologico presentava un livello misto di rendimento. La frazione secca dei rifiuti veniva inviata a un impianto esterno per la produzione di combustibile derivato da rifiuti e meno del 50 % dei rifiuti conferiti veniva collocato in discarica. Tuttavia, ad eccezione di un piccolo quantitativo di metallo, nessun altro materiale veniva recuperato e i rifiuti biodegradabili non erano riciclati, dal momento che tutto il digestato ottenuto dal processo veniva collocato in discarica;
 - c) quattro impianti di trattamento meccanico biologico non hanno ridotto in maniera significativa il volume dei rifiuti collocati in discarica (cfr. **riquadro 4**).

RIQUADRO 3

ESEMPIO DI IMPIANTO DI TRATTAMENTO MECCANICO BIOLOGICO IN LINEA CON LE PRIORITÀ UE IN MATERIA DI RIFIUTI E CON LA DIVERSIONE DEI RIFIUTI DALLA DISCARICA

Un impianto di trattamento meccanico biologico in Spagna (Sant Adrià de Besòs) riceveva unicamente rifiuti residui, poiché imballaggi, vetro, carta e cartone e i rifiuti biodegradabili venivano precedentemente raccolti in maniera differenziata utilizzando appositi contenitori messi a disposizione dell'intera popolazione dell'area servita dall'impianto. L'impianto separava la frazione secca dai rifiuti biologici. Dalla frazione secca venivano recuperati i materiali idonei alla vendita ai trasformatori, quali il vetro, la plastica, il metallo, la carta e il cartone; successivamente la parte restante veniva incenerita recuperando l'energia in un impianto nell'ambito del medesimo complesso per la gestione dei rifiuti. I rifiuti biologici erano sottoposti a trattamento anaerobico per produrre biogas che veniva poi utilizzato come fonte energetica. A seguito del processo descritto, nel 2010 il materiale recuperato è ammontato all'8 % dei rifiuti residui immessi nell'impianto, contro il 10 % stabilito nella domanda, la materia biodegradabile destinata al trattamento biologico ha rappresentato il 20 % rispetto al 26,5 % previsto e i rifiuti residui da incenerire hanno raggiunto il 70 % contro il 63,5 %.

RIQUADRO 4

QUATTRO IMPIANTI DI TRATTAMENTO MECCANICO BIOLOGICO NON HANNO RAGGIUNTO GLI OBIETTIVI SPECIFICI STABILITI E NON CONTRIBUISCONO ALLA DIVERSIONE DEI RIFIUTI DALLA DISCARICA

In tre impianti italiani di trattamento meccanico biologico (Villacidro, Olbia e Cerignola) l'operatore ha interamente collocato in discarica il prodotto del processo: sia la frazione secca, dalla quale non veniva recuperato alcun materiale, sia il digestato prodotto, corrispondenti in totale al 68 %, all'82 % e al 93 % dei rifiuti introdotti nei rispettivi impianti. Solo le perdite di processo (attraverso l'evaporazione o il colaticcio) riducevano il quantitativo di rifiuti collocati in discarica. Quanto a due degli impianti, a fronte dell'assenza di potenziali acquirenti del combustibile derivato da rifiuti, i macchinari cofinanziati per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR) in un caso non sono stati messi in funzione e nell'altro sono stati smantellati. A sei anni dall'avviamento dell'impianto, l'unità di cernita meccanica del terzo impianto non era in funzione, essendone venuta meno la necessità a seguito della raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili alla fonte.

Inoltre, i tre impianti erano sovraccarichi e, di conseguenza, il 13 %, il 52 % e il 65 % rispettivamente dei rifiuti conferiti agli impianti non veniva affatto trattato, bensì collocato direttamente in discarica con un alto contenuto di materia biodegradabile, poiché i rifiuti biodegradabili non erano, in due casi, oggetto di raccolta differenziata.

Il quarto impianto di questo gruppo (Linares, Spagna) provvedeva al recupero di materiali e non collocava a discarica il compost prodotto, che veniva utilizzato per opere d'ingegneria civile e in agricoltura. Gli obiettivi quantificati in materia di recupero non sono stati però raggiunti: solo il 6-9 % dei rifiuti biodegradabili e il 4 % dei materiali recuperabili sono stati recuperati, rispetto agli obiettivi del 25-28 % e del 7-8 % previsti. Pertanto è stato collocato in discarica l'85 % dei rifiuti conferiti all'impianto, con un alto contenuto di materia biodegradabile. La vendita del compost prodotto si è rivelata difficile e al momento dell'audit circa il 50 % della produzione totale dell'impianto giaceva invenduta.

DISCARICHE

28. Per quanto concerne le sette discariche selezionate, la Corte ha osservato che il quantitativo di rifiuti biodegradabili collocato in discarica variava dal 31 % al 55 % del totale dei rifiuti immessi in discarica, data la mancanza di un trattamento preliminare efficace:

- a) i rifiuti venivano collocati in discarica, senza alcun trattamento, in cinque dei sette siti presi in esame. Anche se in tre delle cinque discariche i rifiuti biodegradabili erano stati raccolti in maniera differenziata, in due casi, più del 90 % di essi risultava contaminato da rifiuti non biodegradabili e pertanto veniva direttamente collocato in discarica;
- b) i rifiuti depositati nelle altre due discariche selezionate venivano trattati in impianti di trattamento meccanico biologico prima di essere smaltiti. I due impianti di trattamento non funzionavano però in maniera soddisfacente. Uno degli impianti era sovraccarico (il 52 % dei rifiuti conferiti veniva collocato direttamente in discarica senza subire trattamenti). Il secondo non raggiungeva l'obiettivo per il recupero dei rifiuti biodegradabili stabilito in sede di progettazione tecnica e, di conseguenza, i rifiuti venivano collocati in discarica con un alto contenuto di materia biodegradabile (cfr. *riquadro 4*).

QUASI TUTTE LE INFRASTRUTTURE RISPETTAVANO I CRITERI AMBIENTALI, MA PIÙ DI DUE TERZI DELLE DISCARICHE NON DISPONEVANO DELLA GARANZIA FINANZIARIA RICHIESTA PER FAR FRONTE AI COSTI DELLA CHIUSURA E DELLA SUCCESSIVA GESTIONE

29. Per 25 delle 26 infrastrutture di gestione dei rifiuti selezionate, l'esame dei dati da parte della Corte ha appurato che in generale l'impatto ambientale su aria, acqua e suolo era monitorato. Nella maggior parte dei casi, i progetti sono risultati conformi alle rispettive autorizzazioni. Un impianto non era ancora in funzione al momento dell'audit (cfr. paragrafo 26).

- 30.** Tuttavia, all'epoca dell'audit, in due delle sette discariche selezionate i gas prodotti dalla decomposizione dei rifiuti biodegradabili ivi depositati non venivano raccolti e trattati o bruciati, come prescritto dalla direttiva sulle discariche (cfr. **riquadro 5**). Le emissioni incontrollate di gas di discarica possono inquinare l'atmosfera, nuocere alla vegetazione e causare esplosioni.
- 31.** La Corte ha inoltre riscontrato problemi concernenti i limiti stabiliti nelle autorizzazioni ambientali nazionali per le emissioni di odori in un terzo delle infrastrutture, almeno durante taluni periodi di attività. L'assenza di monitoraggio degli odori è stata riscontrata in un altro terzo delle infrastrutture selezionate. Due degli impianti che non provvedevano al monitoraggio degli odori beneficiavano tuttavia di un cofinanziamento UE per l'esecuzione di lavori complementari volti a risolvere il problemi degli odori.

RIQUADRO 5**DUE DISCARICHE NON DISPONEVANO DI SISTEMI DI RACCOLTA, TRATTAMENTO E COMBUSTIONE DEI GAS**

In una delle discariche visitate in Italia (Cavallino), i rifiuti venivano depositati ormai da tre anni e, all'epoca dell'audit, il tasso di utilizzo era di circa del 70 %. Il gas prodotto dalla decomposizione di materia biodegradabile finiva nell'atmosfera senza esser sottoposto a trattamento o combustione, dal momento che la costruzione dell'infrastruttura per la raccolta dei gas non era ancora stata completata.

In una discarica in Romania (Piatra Neamt), a quasi due anni dall'entrata in funzione, la Corte ha constatato che, non solo il sistema di raccolta del gas di discarica non esisteva, ma non era né in costruzione né in fase di progettazione.

In queste due discariche venivano collocati ingenti quantitativi di rifiuti biodegradabili a causa della mancanza o dell'inadeguatezza di processi di trattamento pre-smaltimento; ciò rendeva la raccolta, il trattamento o la combustione dei gas ancora più necessari per salvaguardare l'atmosfera.

- 32.** Tuttavia, metà delle infrastrutture che avevano problemi con la gestione degli odori non hanno modificato i propri processi operativi né hanno intrapreso investimenti complementari per risolvere il problema (cfr. **riquadro 6**).
- 33.** I potenziali impatti ambientali delle discariche non sono limitati al periodo di funzionamento dell'infrastruttura, in quanto le potenziali infiltrazioni di colaticcio e le emissioni di gas di discarica durano per decenni una volta terminato lo smaltimento dei rifiuti. Per questa ragione, la direttiva sulle discariche prescrive che vengano previste riserve finanziarie per far fronte ai costi della chiusura e della successiva gestione per un periodo di almeno 30 anni. Tuttavia, cinque delle sette discariche selezionate non disponevano di una garanzia finanziaria sufficiente a tal fine. In questi casi, gli importi effettivamente depositati, indipendentemente dalla metodologia usata per calcolarne l'entità, non bastano a garantire la disponibilità di finanziamenti appropriati, una volta cessato il funzionamento della discarica, intesi a impedire minacce ambientali a lungo termine come l'inquinamento delle falde sotterranee per l'infiltrazione di colaticcio nel terreno o l'inquinamento atmosferico dovuto a emissioni di gas di discarica.

RIQUADRO 6

ESEMPI DI SOLUZIONI PER LA DIMINUZIONE DEGLI ODORI

In due impianti di compostaggio / digestione anaerobica (VALORSUL, Portogallo e Gironés, Spagna) sono stati constatati problemi di odori nel corso di un monitoraggio indipendente. Per far fronte alla situazione, gli operatori hanno attuato dei cambiamenti nel processo di funzionamento, quali la modifica della programmazione e della frequenza con cui viene girato il compost, nonché, ad esempio, nella manutenzione dei biofiltri. Presso uno degli impianti è stato instaurato un sistema di informazione per consentire ai residenti di presentare all'operatore, mediante SMS, le proprie rimostranze riguardo a odori sgradevoli.

Riguardo a due discariche in Portogallo (RESIDOURO e Baixo Tâmega) durante i primi anni di attività sono state registrate lamentele per problemi di odori. Sono stati installati sistemi per l'emissione di prodotti deodoranti attivabili all'occorrenza.

- 34.** La Corte ha inoltre osservato differenze significative nelle metodologie adottate a livello regionale per determinare l'importo della garanzia finanziaria: ne conseguono notevoli divergenze fra gli importi previsti, che vanno da 370 000 euro a 4 180 000 euro per una discarica della capacità di circa 1,4 milioni di m³. Queste metodologie non garantiscono in misura soddisfacente la disponibilità di fondi sufficienti a coprire i costi della chiusura e della gestione successiva, per un periodo di almeno 30 anni. In alcuni casi la garanzia finanziaria è stata determinata dal costo dell'infrastruttura della discarica, mentre in altri l'importo è stato stabilito tenendo conto della capacità della stessa, della superficie o delle tonnellate depositate.

GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI RIFIUTI SONO STATI REALIZZATI A LIVELLO REGIONALE?

- 35.** I finanziamenti erogati tramite le misure strutturali a favore delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani dovrebbero aiutare le regioni beneficiarie a conseguire gli obiettivi della politica in materia di rifiuti stabiliti dalle direttive UE. In particolare, per quanto riguarda i rifiuti urbani, dovrebbe essere incoraggiata la prevenzione, le regioni dovrebbero aumentare il proprio tasso di raccolta differenziata in modo da poter contribuire al conseguimento degli obiettivi quantificati dall'UE¹¹ in termini di riciclo e recupero, mentre il ricorso allo smaltimento finale in discarica dovrebbe essere ridotto.
- 36.** L'esame della Corte ha inteso appurare se:
- a) la situazione relativa alla prevenzione della produzione di rifiuti urbani stesse migliorando nelle regioni incluse nel campione;
 - b) le regioni avessero aumentato il tasso di raccolta differenziata, contribuito alla realizzazione degli obiettivi UE per i singoli flussi di rifiuti e ridotto il collocamento in discarica;
 - c) le discariche illegali fossero state eliminate e i rifiuti venissero pretrattati prima dello smaltimento in discarica.

COMUNICAZIONE INCOERENTE DEI DATI

- 37.** Nel corso delle visite di audit svolte in otto regioni dei quattro Stati membri selezionati, la Corte ha rilevato alcune incongruenze nella comunicazione del grado di conseguimento degli obiettivi UE quantificati. Non sempre è stato possibile riconciliare i dati comunicati alla Commissione con quelli disponibili negli Stati membri. A causa di queste incongruenze, può essere difficile per la Commissione valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi dell'UE in materia di rifiuti (cfr. **riquadro 7**). La Commissione verifica la coerenza dei dati ricevuti, ma non ne valuta l'attendibilità.
- 38.** La Commissione, inoltre, non compila informazioni sul contributo delle regioni al conseguimento degli obiettivi UE quantificati, benché in sei delle otto regioni visitate siano elaborati, a livello regionale, piani di gestione dei rifiuti che tengono conto degli obiettivi UE. La comunicazione a livello nazionale può mascherare notevoli disparità sul piano del rendimento della gestione dei rifiuti all'interno di uno Stato membro, come nel caso dell'Andalusia e della Puglia, se confrontate, rispettivamente, alla situazione generale in Spagna e in Italia.

RIQUADRO 7

ESEMPI DI CASI IN CUI NON È STATO POSSIBILE RICONCILIARE I DATI DEGLI STATI MEMBRI CON QUELLI COMUNICATI ALLA COMMISSIONE

In Spagna, per quanto riguarda il conseguimento dell'obiettivo quantificato stabilito dalla direttiva sulle discariche, il ministro dell'Ambiente è responsabile del consolidamento dei dati regionali e della loro trasmissione alla Commissione. Secondo quanto comunicato dall'Andalusia, nel 2009 sono state collocate in discarica 500 000 tonnellate di rifiuti biodegradabili mentre, secondo le stime della Corte basate sui dati ottenuti nel corso dell'audit, tale quantitativo sarebbe di circa 1 800 000 tonnellate. Nel 2009 la Spagna ha quindi collocato in discarica il 58 % dei rifiuti biodegradabili prodotti nel 1995 e non il 47 % come comunicato alla Commissione, e non è quindi riuscita a raggiungere l'obiettivo relativo alle discariche stabilito per l'esercizio al 50 %.

In Portogallo, dove non erano disponibili, a livello regionale, dati sul raggiungimento degli obiettivi stabiliti nelle direttive UE, dai dati nazionali comunicati alla Commissione risultava che gli obiettivi delle direttive «discariche» e «imballaggi» concernenti, rispettivamente, il 2006 e il 2005 erano stati rispettati. I dati ottenuti nel corso dell'audit indicavano invece che l'obiettivo 2006 della direttiva sulle discariche non era stato raggiunto per poco e che gli obiettivi 2005 della direttiva sugli imballaggi erano stati disattesi per quanto riguarda il riciclo degli imballaggi di plastica (in misura del 46,95 %).

LA PRODUZIONE DI RIFIUTI È AUMENTATA IN SEI DELLE REGIONI SELEZIONATE

- 39.** Contrariamente alla tendenza osservata per la media UE-27, che mostra come, nonostante il protrarsi della crescita economica fino al 2008, la produzione di rifiuti urbani si fosse stabilizzata, a partire dal 2000, attorno ai 520 kg pro capite, in sei delle regioni incluse nel campione la produzione di rifiuti pro capite è aumentata. Nelle due regioni rimanenti, la Sardegna e la Catalogna, essa si è stabilizzata. Nel 2009, in metà delle regioni esaminate, la produzione di rifiuti pro capite ha superato la media dell'UE-27 nonché la media del rispettivo Stato membro, cosa che non si era invece verificata nel 2000 in nessuna delle regioni in questione.

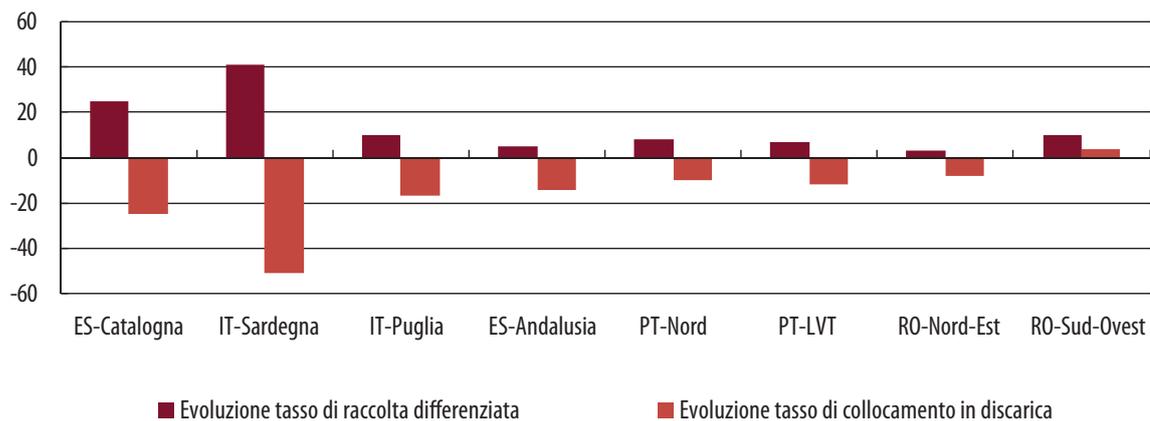
SOLO UN QUARTO DELLE REGIONI SELEZIONATE HA AUMENTATO IN MANIERA SIGNIFICATIVA IL TASSO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA, RIDOTTO IL COLLOCAMENTO IN DISCARICA E CONTRIBUITO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI QUANTIFICATI DELL'UE

- 40.** Solo due delle regioni selezionate, la Sardegna e la Catalogna, hanno compiuto importanti progressi sul piano della raccolta differenziata e della diversione dalla discarica. La Corte ha osservato un incremento del tasso di raccolta differenziata in Sardegna, passato dal 2 % nel 2000 al 43 % nel 2009, e in Catalogna, dove tale tasso è salito nello stesso periodo dal 13 % al 38 %. Nel medesimo periodo si è conseguentemente registrata una diminuzione del quantitativo di rifiuti urbani collocato, che è sceso in Sardegna dal 74 % al 23 % e in Catalogna dal 64 % al 39 % (cfr. **grafico 4**)¹⁵.
- 41.** In queste due regioni si è osservata una riduzione dei rifiuti collocati in discarica in termini di kg pro capite, mentre tale indicatore è rimasto pressoché stabile, o ha registrato un aumento, nelle altre sei regioni incluse nel campione (cfr. **grafico 5**).

¹⁵ L'analisi dei risultati ottenuti dalla regione Sud-Ovest in Romania è influenzata dalla scarsa affidabilità delle banche dati relative alla gestione dei rifiuti disponibili nello Stato membro, specie per quanto concerne il tasso di raccolta differenziata.

GRAFICO 4

EVOLUZIONE DEI TASSI RELATIVI ALLA RACCOLTA DIFFERENZIATA E AL COLLOCAMENTO IN DISCARICA DEI RIFIUTI URBANI NELLE REGIONI ESAMINATE (PERIODO 2000-2009)¹

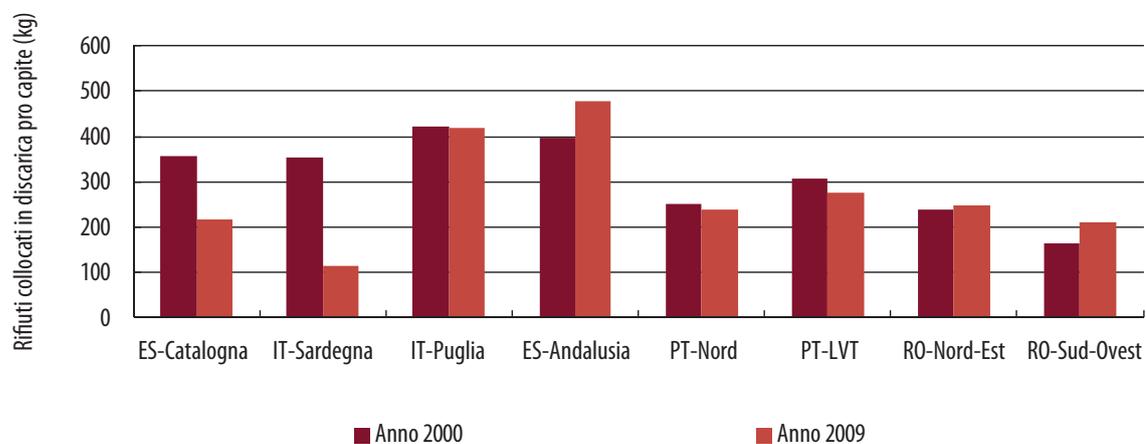


¹ Per la regione Nord-Est, in Romania, il tasso di collocamento in discarica copre i rifiuti raccolti nel periodo 2003-2009 e la raccolta differenziata 2004-2009; per l'Andalusia il tasso di raccolta differenziata si riferisce al periodo 2002-2008 mentre per la regione Sud-Ovest in Romania i tassi di collocamento in discarica dei rifiuti raccolti e di raccolta differenziata corrispondono al periodo 2006-2009.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati disponibili presso la Commissione e gli Stati membri.

GRAFICO 5

RIFIUTI COLLOCATI IN DISCARICA NEL 2000 E NEL 2009 (KG/PRO CAPITE)¹



¹ Per la regione rumena Nord Est i dati si riferiscono al 2003 e al 2009, mentre per la regione Sud Ovest riguardano il 2007 e il 2009.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati disponibili presso la Commissione e gli Stati membri.

42. Le stesse regioni (Sardegna e Catalogna) sono le sole ad aver contribuito al conseguimento degli obiettivi UE quantificati per determinate tipologie di rifiuti urbani:

- a) per quanto concerne la diversione dei rifiuti biodegradabili dalla discarica, solo la Sardegna e la Catalogna hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi quantificati della direttiva sulle discariche. Altre due regioni non hanno raggiunto i propri obiettivi, e per altre quattro il termine ultimo per raggiungere l'obiettivo era il 2010. I dati relativi a tale anno non erano disponibili all'epoca dell'audit, ma la tendenza registrata negli anni precedenti al 2010 non mostrava un incremento della diversione dei rifiuti biodegradabili dalla discarica¹⁶ (cfr. **tabella 2**);
- b) per quanto riguarda gli obiettivi quantificati della direttiva sugli imballaggi, la situazione riscontrata nelle otto regioni variava considerevolmente. La Catalogna, la Sardegna e l'Andalusia hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'UE. Nelle altre cinque regioni, non è stato effettuato un monitoraggio specifico a livello regionale. Sulla base dei dati ottenuti negli Stati membri, la Corte ha stimato che tali regioni probabilmente non avrebbero contribuito alla realizzazione degli obiettivi quantificati dell'UE, a causa del modesto tasso di raccolta differenziata;
- c) cinque delle otto regioni selezionate¹⁷ non hanno contribuito al conseguimento dell'obiettivo quantificato stabilito dall'UE per la raccolta differenziata di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche da raggiungere, in base alla direttiva corrispondente, nel 2006, sebbene si sia riscontrata, in generale, una tendenza positiva. La Catalogna vi aveva già contribuito nel 2006 e la Sardegna e la Puglia nel 2009 e nel 2010.

¹⁶ Per il Portogallo, erano disponibili solo dati a livello nazionale.

¹⁷ Andalusia (Spagna), Nord-Est e Sud-Ovest (Romania). Riguardo alle due regioni selezionate in Portogallo (Lisbona-Valle del Tago e Nord) non erano disponibili dati a livello regionale. Lo Stato membro nel suo insieme non ha tuttavia raggiunto l'obiettivo quantificato stabilito.

TABELLA 2

ANDAMENTO DEL TASSO DI COLLOCAMENTO IN DISCARICA DEI RIFIUTI BIODEGRADABILI SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI BIODEGRADABILI PRODOTTI NEL 1995

Regioni selezionate	2006		2009	
	Tasso raggiunto	Obiettivo	Tasso raggiunto	Obiettivo
ES-Catalonia	69 %	< 75 %	45 %	< 50 %
IT-Sardegna	59 %	< 75 %	36 %	< 50 %
IT-Puglia	84 % ²	< 75 %	85 %	< 50 %
ES-Andalusia	87 %	< 75 %	93 %	< 50 %
Portogallo ¹	79 %	NA	78 %	< 75 % ⁵
RO-Nord-Est	56 % ³	NA	69 % ³	< 75 % ⁵
RO-Sud-Ovest	75 % ⁴	NA	87 %	< 75 % ⁵

¹ Non sono disponibili dati per le due regioni, bensì unicamente per lo Stato membro.

² Dati relativi al 2008.

³ Vanno aggiunti i rifiuti urbani non raccolti, ammontati rispettivamente al 35 % e al 27 % della produzione totale di rifiuti urbani.

⁴ Dati relativi al 2007.

⁵ Obiettivo per il 2010.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati disponibili presso la Commissione e gli Stati membri.

LE DISCARICHE ILLEGALI SONO STATE ELIMINATE IN METÀ DELLE REGIONI, MA I RIFIUTI SONO STATI IN GENERALE COLLOCATI IN DISCARICA SENZA ALCUN TRATTAMENTO PRELIMINARE

43. Stando ai dati forniti dalle regioni oggetto dell'audit, durante il periodo 2000-2009 si era proceduto all'eliminazione, o a una significativa riduzione, delle discariche illegali:

- a) in quattro regioni, secondo i dati forniti dalle autorità competenti, al momento dell'audit non vi erano discariche illegali in funzione;
- b) nelle altre quattro regioni vi erano ancora discariche illegali in uso, specie nelle due regioni selezionate in Romania, dove nel 2009 la raccolta dei rifiuti urbani interessava solo il 54 % e il 33 % della popolazione. La mancata raccolta dei rifiuti urbani in queste due regioni era particolarmente evidente nelle aree rurali.

44. Nelle regioni oggetto dell'audit, i rifiuti urbani venivano in genere collocati in discarica senza un trattamento adeguato, nonostante la direttiva corrispondente disponesse che i rifiuti ivi depositati dovessero essere trattati per ridurre il volume o i rischi per la salute umana o l'ambiente. La Corte ha osservato quanto segue:

- a) in quattro delle regioni controllate¹⁸, i rifiuti urbani venivano in genere collocati in discarica senza esser prima sottoposti ad alcun trattamento. Si è inoltre constatato che, in queste regioni, la raccolta differenziata di rifiuti biodegradabili era praticata solo in un numero molto limitato di comuni, per cui il livello di materia biodegradabile nei rifiuti collocati in discarica era elevato;
- b) in una regione, il trattamento precedente lo smaltimento riguardava i rifiuti prodotti da appena il 40 % circa della popolazione complessiva della regione. Tale assenza di trattamento era tuttavia parzialmente attenuata dal fatto che la raccolta differenziata di rifiuti biodegradabili era praticata nella maggior parte della regione;

¹⁸ Va rilevato che la Romania aveva ottenuto una scadenza supplementare, fino al 2017, per fare in modo che tutte le discariche esistenti fossero conformi ai requisiti della direttiva applicabile in materia.

- c) nelle tre regioni rimanenti, vi era un maggior numero di impianti di trattamento meccanico biologico che provvedevano al trattamento dei rifiuti prima dello smaltimento, ma in generale non raggiungevano il livello di rendimento atteso (cfr. **riquadro 8**).

SONO STATE ADOTTATE MISURE PER MASSIMIZZARE L'EFFICACIA DEI FINANZIAMENTI DELL'UNIONE?

- 45.** Per massimizzare l'efficacia delle infrastrutture cofinanziate, dovrebbero essere instaurate misure di sostegno informativo, amministrativo ed economico, quali campagne di sensibilizzazione, norme di qualità, raccolta differenziata o regimi «paghi quanto butti» e tasse sulle discariche (cfr. paragrafo 9), al fine di incoraggiare la prevenzione relativamente alla produzione di rifiuti e il riciclo, in linea con le priorità UE in materia (cfr. **grafico 3**). Gli aiuti finanziari dell'UE dovrebbero incoraggiare l'attuazione di tali misure di sostegno. Dovrebbero essere posti in essere un quadro normativo e orientamenti appropriati.

RIQUADRO 8

ESEMPIO DI REGIONE PROVISTA DI STRUTTURE PER IL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI, IL CUI RENDIMENTO È RISULTATO PERÒ SODDISFACENTE

In una delle regioni selezionate, 22 delle 28 discariche in funzione al momento dell'audit ricevevano rifiuti pretrattati da impianti di trattamento meccanico biologico. Questi impianti, però, non avevano raggiunto gli obiettivi in materia di rendimento. In media, nel 2008, il 76 % dei rifiuti immessi nei 23 impianti di trattamento disponibili nella regione è stato collocato in discarica con un alto contenuto di materia biodegradabile nonostante il processo di trattamento subito; nel caso dell'impianto sottoposto a audit (Linares, Spagna), il recupero dei rifiuti biodegradabili si situa solo fra il 6 e il 9 %, anziché fra il 25 e il 28 % previsto.

46. L'esame della Corte ha inteso appurare se:

- a) siano stati posti in essere a livello regionale e/o di Stato membro strumenti d'informazione, amministrativi ed economici per sostenere le infrastrutture di gestione dei rifiuti cofinanziate e se la Commissione ne abbia incoraggiato l'attuazione in sede di approvazione dei programmi operativi o dei progetti;
- b) il quadro normativo e gli orientamenti dell'UE fossero suscettibili di massimizzare l'efficacia del finanziamento UE.

IL LIVELLO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE DI SOSTEGNO INFORMATIVO, AMMINISTRATIVO ED ECONOMICO VARIAVA IN MANIERA SIGNIFICATIVA FRA LE REGIONI INCLUSE NEL CAMPIONE

MISURE DI INFORMAZIONE

47. In generale, nelle regioni in cui sono situate le infrastrutture per la gestione dei rifiuti selezionate, si riscontrava l'esistenza di attività informative complementari, come le campagne di sensibilizzazione pubblica o la pubblicazione di orientamenti sulla gestione dei rifiuti. Il **riquadro 9** ne riporta un esempio.

RIQUADRO 9

UN BUON ESEMPIO DI COME IL RENDIMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PUÒ ESSERE MIGLIORATO GRAZIE ALLA SENSIBILIZZAZIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA

Uno degli impianti di compostaggio in Portogallo (Lipor) era gestito da una società che fornisce servizi nel settore della gestione dei rifiuti (raccolta differenziata e trattamento) a otto comuni, i quali contano complessivamente circa un milione di abitanti. Poiché la società considerava la comunicazione e gli alti livelli di partecipazione fattori chiave per una buona gestione dei rifiuti, a tutte le sue attività erano associati sforzi per informare, sensibilizzare ed educare il pubblico. In particolare, la costruzione dell'impianto di compostaggio era stata accompagnata da campagne di comunicazione e sensibilizzazione, nonché da una specifica strategia di marketing per il compost. Sono stati indetti periodicamente sondaggi per rilevare il grado di soddisfazione del pubblico; è stata inoltre istituita una linea telefonica gratuita per la richiesta di informazioni e sono stati pubblicati e distribuiti orientamenti in materia di gestione dei rifiuti. Grazie a questi sforzi, la selezione alla fonte dei rifiuti biodegradabili da parte delle utenze domestiche e commerciali è stata soddisfacente consentendo di produrre e vendere compost di alta qualità (cfr. **riquadro 2**).

- 48.** La Corte ha tuttavia osservato quanto segue:
- a) in nessuna delle regioni selezionate le autorità competenti hanno misurato il successo delle campagne di informazione da esse intraprese né sono stati fissati, sin dall'inizio, obiettivi quantificati misurabili;
 - b) nelle due regioni selezionate in Romania, malgrado le campagne di sensibilizzazione, quasi tutti i rifiuti biodegradabili raccolti in maniera differenziata sono risultati contaminati e hanno dovuto essere collocati direttamente in discarica invece di essere trattati negli impianti di compostaggio.

SPESE AMMINISTRATIVE

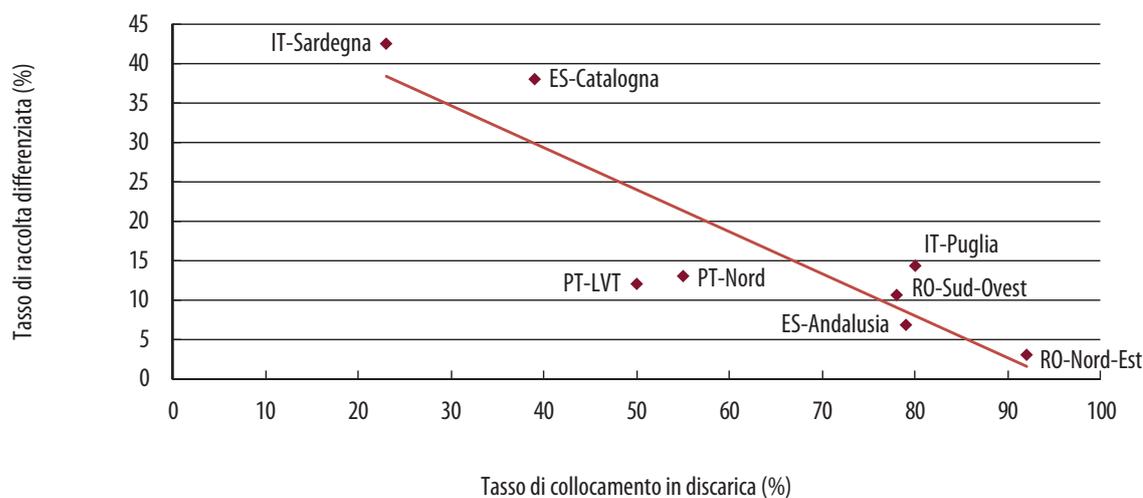
- 49.** Come prescritto dalla direttiva sui rifiuti, le otto regioni hanno posto in atto un sistema per il rilascio delle autorizzazioni agli impianti di trattamento dei rifiuti. Al momento dell'audit, tutte le infrastrutture erano soggette a ispezione da parte delle autorità competenti. Le ispezioni si limitavano però a valutare il potenziale impatto ambientale e non tenevano conto del rendimento degli impianti di gestione dei rifiuti (cfr. **riquadro 6**).

- 50.** Quanto all'attuazione della raccolta differenziata, la Corte ha riscontrato notevoli discrepanze nelle regioni e nei comuni serviti dalle infrastrutture di gestione dei rifiuti sottoposte a audit. Mentre la raccolta differenziata dei rifiuti da imballaggio, della carta, del cartone e del vetro era ampiamente diffusa, contribuendo al buon rendimento osservato negli impianti di cernita controllati, la raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili risultava soddisfacente solo in due regioni. Queste regioni hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi di diversione stabiliti dall'UE per i rifiuti biodegradabili e sono riuscite a ridurre i chili di rifiuti pro capite immessi in discarica (cfr. paragrafi 41-42). Per le altre sei regioni, la raccolta differenziata di rifiuti biodegradabili non era in genere attuata o era inefficace. Di conseguenza, gli impianti di compostaggio che trattano rifiuti misti o biodegradabili non adeguatamente selezionati alla fonte, avevano uno scarso rendimento.

51. I dati indicano una relazione inversa fra l'attuazione della raccolta differenziata e la percentuale di rifiuti collocati in discarica (cfr. **grafico 6**).
52. Riguardo alle norme di qualità per il compost, la Corte ha constatato che, al momento dell'audit, quattro regioni non disponevano di norme in materia mentre, per le altre quattro, i limiti di concentrazione dei metalli pesanti consentiti per il compost variavano in misura significativa ed erano meno rigorosi di quelli contenuti nei progetti di orientamenti dell'UE. La mancanza di norme di qualità ha contribuito alle difficoltà incontrate dagli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica nella vendita del compost.

GRAFICO 6

RELAZIONE INVERSA FRA RACCOLTA DIFFERENZIATA E PERCENTUALE DI RIFIUTI COLLOCATI IN DISCARICA¹



¹ Per le due regioni rumene Nord-Est e Sud-Ovest, il tasso di collocamento in discarica è stato calcolato solo rispetto ai rifiuti raccolti.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati disponibili presso la Commissione e gli Stati membri.

MISURE ECONOMICHE

53. Esaminando le tariffe relative alla gestione dei rifiuti applicate dai comuni alle utenze domestiche almeno nei tre principali comuni serviti da ciascuna infrastruttura inclusa nel campione, la Corte ha osservato quanto segue:

- a) in tutti i casi, le tariffe erano forfetarie¹⁹ e non basate su regimi «paghi quanto butti» che devono tener conto del principio «chi inquina paga» e evitare o ridurre la produzione di rifiuti.
- b) alcuni comuni, pur non applicando il regime «paghi quanto butti», hanno introdotto nella tariffa alcuni elementi per incoraggiare il riciclo (cfr. **riquadro 10**).

54. Un ulteriore incentivo economico, volto a modificare le abitudini dei cittadini, è costituito dall'introduzione della tassa sullo smaltimento dei rifiuti imposta ai comuni²⁰ per ciascuna tonnellata di rifiuti collocata in discarica e/o incenerita, che va ad aggiungersi alle normali tariffe corrisposte per il collocamento in discarica e/o l'incenerimento. Cinque delle otto regioni selezionate hanno introdotto una siffatta imposta sullo smaltimento dei rifiuti per promuovere opzioni di gestione dei rifiuti meno dannose per l'ambiente. Le due regioni con la tassa sulle discariche più elevata hanno registrato la percentuale più bassa di rifiuti smaltiti in discarica nel 2009 (cfr. **grafico 7**) e i miglioramenti più significativi nel corso del periodo 2000-2009. Al fine di incoraggiare la raccolta differenziata, due regioni hanno vincolato l'importo della tassa sullo smaltimento dei rifiuti al tasso di raccolta differenziata raggiunto dal comune (cfr. **riquadro 11**).

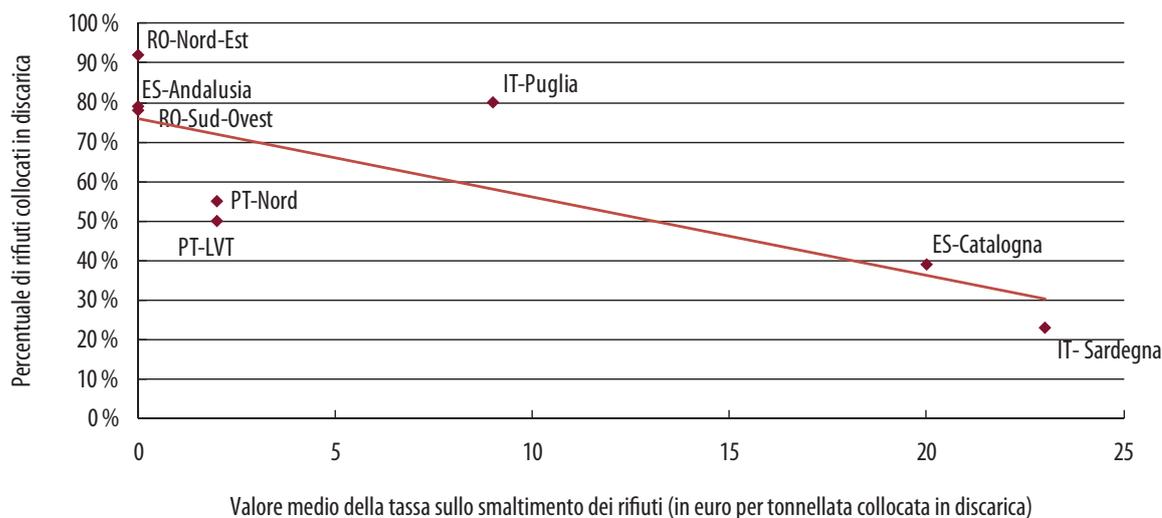
¹⁹ Le tariffe erano calcolate in base ai metri quadri di appartamenti o case, al numero di componenti del nucleo familiare, al consumo di acqua potabile o a una combinazione di questi elementi, senza tener conto del quantitativo di rifiuti prodotto da ciascun nucleo familiare.

²⁰ Nonché ai privati cittadini, in caso di smaltimento in discarica.

RIQUADRO 10**ESEMPI DI TARIFFE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI CHE CONTENGONO ELEMENTI INTESI A INCORAGGIARE IL RICICLO**

Per promuovere il riciclo, alcuni comuni della Catalogna hanno applicato sconti alla tariffa per la gestione dei rifiuti pagata dalle utenze domestiche, in funzione del compostaggio domestico, dell'uso dei centri di raccolta o della partecipazione a campagne di sensibilizzazione. Il tasso di raccolta differenziata raggiunto da questi comuni (39 %) è risultato superiore a quello registrato in comuni che non applicano incentivi economici (29 %). Altri comuni della Catalogna, nello stabilire la tariffa hanno tenuto conto della percentuale di rifiuti collocati in discarica, con conseguente beneficio per le utenze domestiche dei comuni i cui tassi di collocamento in discarica erano meno elevati.

GRAFICO 7

TASSA SULLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI E PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI COLLOCATI IN DISCARICA NEL 2009¹


¹ Per l'Andalusia (Spagna) e la Puglia (Italia) i dati si riferiscono al 2008. Per le regioni rumene Nord-Est e Sud-Ovest la percentuale di rifiuti collocati in discarica non tiene conto dei rifiuti non raccolti.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati disponibili presso la Commissione e gli Stati membri.

RIQUADRO 11

ESEMPIO DI TASSA SULLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI CONCERNENTE I RIFIUTI COLLOCATI IN DISCARICA O INCENERITI STABILITA IN BASE ALLA PERCENTUALE DI RACCOLTA DIFFERENZIATA REALIZZATA DA CIASCUN COMUNE

A partire dal 2005, per promuovere la raccolta differenziata dei rifiuti alla fonte, la Sardegna ha adattato la tariffa applicata ai rifiuti collocati in discarica o inceneriti, basandosi sulla percentuale di raccolta differenziata realizzata da ciascun comune. Ad esempio, nel 2010, se il tasso di raccolta differenziata aveva raggiunto un livello compreso fra il 50 e il 60 %, veniva applicato uno sgravio fiscale del 20 %. Se il tasso di raccolta differenziata superava il 60 %, i comuni beneficiavano di uno sgravio fiscale del 40 %. Un tasso inferiore al 50 % (o al 40 %, a seconda del numero di abitanti del comune) dava invece luogo a una penale corrispondente a un supplemento di 5,16 euro a tonnellata.

**NELL'APPROVARE I PROGRAMMI OPERATIVI O I PROGETTI,
LA COMMISSIONE NON INCORAGGIAVA L'ATTUAZIONE DI MISURE
DI SOSTEGNO**

55. Il finanziamento erogato a titolo delle misure strutturali non ha influito sull'attuazione delle misure di sostegno informativo, amministrativo ed economico. La Commissione ha richiesto informazioni limitate su tali strumenti al momento di decidere in merito al cofinanziamento delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti:

- a) per il finanziamento FESR, la Corte ha osservato che nove dei dieci programmi operativi selezionati non contenevano informazioni relative a misure amministrative specifiche, né riferimenti a tasse sullo smaltimento dei rifiuti o ai tipi di tariffe per la gestione dei rifiuti pagate dalle utenze domestiche (tariffe forfetarie o basate su regimi «paghi quanto butti»);
- b) anche se ogni singolo progetto del Fondo di coesione era valutato e approvato dalla Commissione durante il periodo di programmazione 2000-2006, la Corte ha notato che il livello di dettaglio concernente le misure di sostegno richieste dalla Commissione agli Stati membri non ne garantiva, in genere, l'esistenza prima della concessione del finanziamento UE.

56. Le relazioni di attuazione presentate dagli Stati membri selezionati in ottemperanza ai requisiti delle direttive UE sui rifiuti contengono informazioni su queste misure di sostegno (ad esempio per quanto concerne l'attuazione della tassa sulle discariche, le ispezioni, l'informazione pubblica ecc.). La Corte, tuttavia, non ha individuato alcun legame fra la valutazione delle relazioni di attuazione svolta dalla DG Ambiente e il finanziamento UE di infrastrutture di gestione dei rifiuti, di competenza della DG Politica regionale e urbana. Gli Stati membri che non presentano relazioni alla Commissione, o che ottemperano a tale obbligo in maniera incompleta, beneficiano in egual misura dei finanziamenti a titolo delle misure strutturali per le infrastrutture di gestione dei rifiuti.

57. L'assenza di un legame fra il finanziamento UE e l'esistenza di misure di sostegno era particolarmente significativa in rapporto all'applicazione del principio «chi inquina paga», che è uno dei principi su cui si fonda la politica ambientale dell'UE²¹. Tale principio²², sancito dalla direttiva sui rifiuti del 1975, è stato successivamente incluso in altre direttive specifiche sulla gestione dei rifiuti, come la direttiva sulle discariche²³. In base ai regolamenti concernenti la politica di coesione e agli orientamenti interni della Commissione, il sostegno finanziario dell'UE dovrebbe tener conto dell'attuazione del principio attraverso tassi di partecipazione differenziati²⁴.

²¹ Articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata).

²² Articolo 15 della direttiva 75/442/CEE, articolo 15 della direttiva 91/156/CEE, articolo 15 della direttiva 2006/12/CE e articolo 14 della direttiva 2008/98/CE.

²³ Articolo 10 della direttiva 1999/31/CE.

²⁴ Articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali: «La partecipazione dei fondi è modulata [...] per l'applicazione [...] del principio "chi inquina paga"». Articolo 52 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999: «La partecipazione dei fondi può essere modulata [...] tramite l'applicazione [...] del principio "chi inquina paga"». In base all'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1083/2006, «Nel calcolo (n.d.t. della spesa ammissibile per i progetti generatori di entrate), l'autorità di gestione tiene conto [...] dell'applicazione del principio "chi inquina paga"».

- 58.** Il principio dei tassi di partecipazione differenziati è stato ulteriormente sviluppato dalla Commissione, durante il periodo 2000-2006, in un documento tecnico²⁵ in cui si asseriva che, laddove il finanziamento di un progetto comprenda un sistema di corrispettivi (come oneri forfetari ridotti) che non siano basati sul consumo reale delle risorse e che non forniscano i mezzi finanziari necessari a una manutenzione adeguata dell'infrastruttura, né alla copertura dei costi operativi e di gran parte dei costi di ammortamento, allora il tasso di partecipazione dovrebbe essere ridotto. In questi casi, il tasso di aiuto proposto dovrebbe corrispondere di norma a quanto indicato nella quinta colonna dell'**allegato IV**.
- 59.** La Corte ha osservato che, sebbene per le infrastrutture selezionate i costi di funzionamento e di ammortamento non fossero coperti dalla tariffa per la gestione dei rifiuti applicata alle utenze domestiche, la Commissione non ha applicato il principio di un tasso di partecipazione differenziato riducendo il tasso di cofinanziamento. Di conseguenza, in quasi tutti i casi, il tasso di cofinanziamento concesso era superiore a quello che avrebbe dovuto essere applicato in base al principio dei tassi di partecipazione differenziati (cfr. **allegato IV**). Alcuni comuni non hanno imposto alle utenze domestiche alcuna tariffa per la gestione dei rifiuti.
- 60.** Le tariffe imposte dai comuni alle utenze domestiche per la gestione dei rifiuti variavano sensibilmente, anche all'interno di ciascuna regione (cfr. **tabella 3**). Le differenze registrate nell'ambito di una medesima regione, in alcuni casi dell'ordine del 300 %, non potevano essere unicamente imputabili alle differenze del reddito medio delle famiglie e del livello di accessibilità economica, o dei costi della gestione dei rifiuti nei vari comuni selezionati.

²⁵ Nuovo periodo di programmazione 2000-2006: *Technical paper 1 — Application of the polluter pays principle — Differentiating the rates of Community assistance for Structural Funds, Cohesion Fund and ISPA infrastructure operations* (6.12.1999).

TABELLA 3

TARIFFE RELATIVE ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI PAGATE NEL 2009 O NEL 2010 DALLE UTENZE DOMESTICHE NEI COMUNI SELEZIONATI

Regione	Tariffa più bassa rilevata	Tariffa più alta rilevata	Differenza in %
Spagna — Catalogna	40,25 euro per nucleo familiare	166,50 euro per nucleo familiare	314 %
Italia — Sardegna	1,02 euro per m ² di superficie	3,3 euro per m ² di superficie	224 %
Italia — Puglia	1,57 euro per m ² di superficie	2,62 euro per m ² di superficie	67 %
Spagna — Anadaluia	69,60 euro per nucleo familiare	94,36 euro per nucleo familiare	36 %
Portogallo — Nord	0 euro	76,20 euro per nucleo familiare	-
Portogallo — Lisbona Valle del Tago	0 euro	70,38 euro per nucleo familiare	-
Romania — Nord-Est	8,69 euro pro capite (le infrastrutture selezionate servivano solo un comune)		N.A.
Romania — Sud-Ovest	16,2 euro pro capite (le infrastrutture selezionate servivano solo un comune)		N.A.

Fonte: Corte dei conti europea, in base agli elementi probatori ottenuti nel corso dell'audit.

**SONO STATE RISCOSE DEBOLEZZE ANCHE NEL QUADRO
NORMATIVO E NEGLI ORIENTAMENTI DELL'UE IN TEMA DI RIFIUTI**

- 61.** Il quadro normativo e gli orientamenti dell'UE in materia di rifiuti possono contribuire a massimizzare l'efficacia del finanziamento UE. La Corte ha riscontrato debolezze in questo ambito.

**GLI OBIETTIVI QUANTIFICATI DALLE DIRETTIVE UE NON SONO SUFFICIENTEMENTE
FOCALIZZATI SULLA PREVENZIONE DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTI**

- 62.** Le priorità UE in materia di rifiuti contenute nella direttiva corrispondente indicano nella prevenzione la prima opzione per la gestione dei rifiuti. Il Sesto programma di azione per l'ambiente²⁶ comprendeva un obiettivo globale di sostanziale riduzione della produzione e dello smaltimento dei rifiuti.

- 63.** Per contro, gli obiettivi quantificati stabiliti dalle direttive UE nel campo della gestione dei rifiuti riguardano unicamente il riciclo, il recupero e la diversione dei rifiuti biodegradabili dalle discariche e non affrontano la questione della prevenzione o della riduzione dei rifiuti (cfr. paragrafo 39).

**IL CONCETTO DI TRATTAMENTO PRIMA DELLO SMALTIMENTO NON È SUFFICIENTEMENTE
CHIARO**

- 64.** In base alla direttiva sulle discariche, solo i rifiuti che sono stati sottoposti a trattamento possono essere collocati in discarica. La direttiva non precisa però in modo sufficientemente chiaro in che cosa debba consistere il trattamento né se esso miri a ridurre il quantitativo di rifiuti collocati in discarica o solo a ridurre il volume²⁷.

- 65.** La mancanza di chiarezza per quanto riguarda il concetto di trattamento prima del collocamento in discarica ha condotto all'adozione di strategie diverse a livello nazionale e/o regionale. Una delle regioni selezionate, ad esempio, puntava sugli impianti di trattamento meccanico biologico, i cui risultati in termini di riduzione dei rifiuti collocati in discarica non erano soddisfacenti. In altre due regioni, quando il livello di raccolta differenziata era elevato, i rifiuti erano considerati trattati e potevano essere collocati direttamente in discarica (cfr. paragrafi 28 e 44).

²⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea (COM/2001/0031 definitivo).

²⁷ All'articolo 6, lettera a), della direttiva 1999/31/CE si legge «riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana o l'ambiente», mentre la formulazione dell'articolo 2, lettera h) recita «allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero».

ASSENZA DI NORME UE SULLA QUALITÀ DEL COMPOST

- 66.** L'UE ha cofinanziato impianti di compostaggio e di digestione anaerobica in tutte le otto regioni selezionate. All'epoca dell'audit, tuttavia, quattro delle regioni esaminate non disponevano di alcuna norma di qualità per il compost. Nelle quattro regioni rimanenti, i livelli di concentrazione di metalli pesanti ammissibili variava considerevolmente (cfr. paragrafo 52).
- 67.** Il fatto che non esistessero, a livello nazionale/regionale, norme sulla qualità del compost o che, qualora esistessero, variassero considerevolmente, ha ostacolato lo sviluppo di un mercato del compost, rendendo difficile per gli operatori degli impianti la vendita del compost prodotto. Non esistono norme sulla qualità del compost stabilite dall'UE.

ASSENZA DI ORIENTAMENTI UE SULLA GARANZIA FINANZIARIA RELATIVA AI COSTI DI CHIUSURA DELLE DISCARICHE

- 68.** Riguardo alla garanzia finanziaria per la copertura dei costi della chiusura e della gestione successiva, la Corte ha osservato che, nelle sei regioni in cui erano state selezionate le discariche, vi erano differenze significative nelle metodologie applicate per calcolarne l'entità, al punto che gli importi determinati per discariche della stessa capacità variavano notevolmente, segno che non sempre possono bastare per coprire tutti i costi per un periodo di 30 anni, come richiesto dalla direttiva sulle discariche. L'UE non ha fornito orientamenti agli Stati membri su come stimare i costi della chiusura e della successiva gestione, né ha promosso al riguardo uno scambio di esperienze fra Stati membri (cfr. paragrafi 33 e 34).

CONCLUSIONE E RACCOMANDAZIONI

69. In quasi tutte le regioni selezionate, sono stati osservati miglioramenti della gestione dei rifiuti; tuttavia, l'efficacia del finanziamento, tramite le misure strutturali, di infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani, nell'aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti è stata ostacolata dalla scarsa attuazione di misure di sostegno e da debolezze della normativa e degli orientamenti UE. Nel valutare i programmi operativi o i progetti di sua competenza, la Commissione non incoraggiava l'attuazione di misure di sostegno. Il successo delle misure cofinanziate dipende dall'esistenza di un'efficace raccolta differenziata alla fonte, che spesso manca. Sebbene si osservino miglioramenti in tutte le regioni selezionate, solo il 25 % di esse ha raggiunto gli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti, principalmente quelle che hanno posto in essere misure di sostegno.

RENDIMENTO DELLE INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

70. Il rendimento delle infrastrutture cofinanziate dipendeva in gran parte dalle strategie di raccolta dei rifiuti:

- a) gli impianti di cernita per il recupero dei rifiuti da imballaggi raccolti alla fonte in maniera differenziata dalle utenze domestiche hanno funzionato in maniera soddisfacente (cfr. paragrafi 23-24);
- b) in generale, gli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica che trattano i rifiuti biodegradabili raccolti in maniera differenziata (a condizione che non siano contaminati), hanno funzionato meglio degli impianti che trattano i rifiuti non sottoposti a cernita, il cui rendimento è stato insoddisfacente (cfr. paragrafo 25);
- c) gli impianti di trattamento meccanico biologico in cui vengono immessi rifiuti non separati alla fonte non hanno contribuito, in generale, al conseguimento degli obiettivi della politica UE sui rifiuti, poiché la maggior parte dei rifiuti ricevuti sono stati collocati in discarica (cfr. paragrafi 26 e 27).

71. In tutte le discariche selezionate i rifiuti sono stati depositati dopo un trattamento inadeguato o senza esser stati sottoposti ad alcun trattamento, con conseguente collocamento in discarica di un alto contenuto di materia biodegradabile (cfr. paragrafo 28).

- 72.** Quasi tutte le infrastrutture controllate rispettavano i criteri ambientali. Tuttavia, cinque delle sette discariche selezionate non hanno costituito una garanzia finanziaria sufficiente a coprire i costi della chiusura e della successiva gestione. Differenze significative sono state rilevate nella metodologia usata per stabilire l'importo della garanzia finanziaria richiesta. Nella maggior parte dei casi, gli importi stabiliti sarebbero insufficienti a coprire tutti i relativi costi (cfr. paragrafi 29-34).

RACCOMANDAZIONE 1

- a) Gli **Stati membri** dovrebbero:
 - i) concentrarsi sulle infrastrutture per la gestione dei rifiuti che trattano rifiuti precedentemente differenziati alla fonte (compresi i rifiuti biodegradabili, se conveniente dal punto di vista dei costi-benefici);
 - ii) assicurarsi che i rifiuti urbani depositati in discarica siano stati trattati prima dello smaltimento;
 - iii) accertarsi che le discariche dispongano di una garanzia finanziaria sufficiente a coprire le spese della chiusura e gestione successiva per almeno 30 anni, il cui importo deve essere calcolato secondo una metodologia appropriata.
- b) La **Commissione** dovrebbe subordinare la concessione del contributo UE all'attuazione, da parte degli Stati membri, di queste raccomandazioni.

OBIETTIVI A LIVELLO REGIONALE DELLA POLITICA UE IN MATERIA DI RIFIUTI

- 73.** La Corte ha riscontrato debolezze significative nella comunicazione, da parte degli Stati membri, dei risultati relativi al conseguimento degli obiettivi UE quantificati, a causa delle quali la Commissione non era in grado di valutare, in tutti i casi, se i risultati raggiunti dagli Stati membri fossero in linea con gli obiettivi quantificati dell'UE in materia di rifiuti. La Commissione verifica la coerenza dei dati ricevuti, ma non ne valuta l'affidabilità e non compila informazioni sul raggiungimento, a livello regionale, degli obiettivi quantificati dell'UE (cfr. paragrafi 37-38).
- 74.** Benché in quasi tutte le regioni selezionate si siano constatati miglioramenti nella gestione dei rifiuti:
- a) la produzione di rifiuti pro capite è aumentata in sei delle otto regioni selezionate, nonostante la prevenzione rivesta un'importanza fondamentale fra le priorità degli interventi UE nel settore dei rifiuti (cfr. paragrafo 39);
 - b) solo un quarto delle regioni selezionate ha aumentato in maniera significativa il tasso di raccolta differenziata — riducendo quindi il collocamento in discarica — e contribuito al conseguimento degli obiettivi quantificati dell'UE (cfr. paragrafi 40-42);
 - c) i rifiuti venivano solitamente collocati in discarica senza essere stati adeguatamente trattati o senza aver subito alcun trattamento (cfr. paragrafo 44).

RACCOMANDAZIONE 2

- a) **Gli Stati membri** dovrebbero istituire banche dati affidabili sulla gestione dei rifiuti, sia per monitorare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi della politica UE in questo campo, sia per comprovare i dati trasmessi alla Commissione.
- b) La **Commissione** dovrebbe valutare l'affidabilità dei dati ricevuti dagli Stati membri.
- c) La **Commissione**, il **Parlamento** e il **Consiglio** dovrebbero considerare di subordinare il sostegno finanziario al conseguimento degli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti.

MISURE ADOTTATE PER MASSIMIZZARE L'EFFICACIA DEI FINANZIAMENTI UE

- 75.** L'efficacia del finanziamento UE non è stata massimizzata a causa della scarsa attuazione delle misure di sostegno.
- 76.** Il livello di attuazione delle misure di sostegno informativo, amministrativo ed economico variava in maniera significativa fra le regioni incluse nel campione:
- a) Un alto livello di sensibilizzazione pubblica e la disponibilità a partecipare ai regimi di gestione dei rifiuti si configurano come fattori chiave per il successo delle infrastrutture di gestione dei rifiuti, specie riguardo alla separazione dei rifiuti alla fonte da parte delle utenze domestiche. In nessuna delle regioni incluse nel campione le autorità responsabili hanno misurato i risultati delle misure d'informazione poste in essere (cfr. paragrafi 47-48).
 - b) Solo le regioni che hanno attuato la raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili alla fonte hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi quantificati stabiliti dall'UE in termini di diversione dalla discarica (cfr. paragrafi 50-51).
 - c) Quattro delle otto regioni selezionate non avevano norme di qualità per il compost e, nelle altre quattro, il limite di concentrazione consentito per i metalli pesanti variava in misura significativa, contribuendo allo scarso sviluppo di un mercato per il compost prodotto dagli impianti di compostaggio e di digestione anaerobica inclusi nel campione (cfr. paragrafo 52).
 - d) L'attuazione di strumenti economici che comportano l'applicazione di tariffe o tasse sullo smaltimento dei rifiuti hanno dimostrato un sensibile impatto sul rendimento dei progetti e delle regioni nel campo della gestione dei rifiuti (cfr. paragrafi 53-54).
 - e) La Commissione non ha incoraggiato l'attuazione di misure di sostegno, specie del principio «chi inquina paga», in quanto non risulta che siano stati applicati, per i progetti selezionati, tassi di partecipazione differenziati (cfr. paragrafi 55-60).

RACCOMANDAZIONE 3

- a) Gli **Stati membri** dovrebbero:
- i) promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e il coinvolgimento dei cittadini ai regimi di gestione dei rifiuti, specie per quanto concerne la separazione dei rifiuti alla fonte da parte delle utenze domestiche. I risultati ottenuti mediante le campagne di sensibilizzazione e le strategie educative dovrebbero essere sistematicamente misurati;
 - ii) focalizzarsi sull'attuazione della raccolta differenziata, anche dei rifiuti biodegradabili, se conveniente dal punto di vista costi-benefici, al fine di massimizzare il rendimento delle infrastrutture di gestione dei rifiuti e di compiere progressi verso il conseguimento degli obiettivi della politica UE in materia di rifiuti;
 - iii) introdurre strumenti economici nella gestione dei rifiuti per promuovere la prevenzione e il riciclo, in particolare attraverso una tassa sullo smaltimento dei rifiuti, regimi «paghi quanto butti» e altri incentivi nelle tariffe pagate dalle utenze domestiche.
- b) La **Commissione** dovrebbe:
- i) subordinare la concessione del contributo UE all'attuazione, da parte degli Stati membri, di queste raccomandazioni;
 - ii) relativamente al principio «chi inquina paga», nell'approvare i programmi operativi, imporre agli Stati membri l'applicazione di tassi di partecipazione ridotti quando le tariffe pagate dalle utenze domestiche non coprono i costi di funzionamento e gran parte dei costi di ammortamento della gestione dei rifiuti urbani. La Commissione stessa dovrebbe applicare tale principio in sede di approvazione dei grandi progetti.

77. Miglioramenti del quadro normativo e degli orientamenti UE possono contribuire a massimizzare l'efficacia del finanziamento, tramite le misure strutturali, delle infrastrutture di gestione dei rifiuti urbani. La Corte ha osservato quanto segue:

- a) una mancanza di focalizzazione sulla prevenzione da parte degli obiettivi quantificati stabiliti dalle direttive UE in materia di rifiuti, nonostante tale aspetto rappresenti, in base alla direttiva sui rifiuti, la prima opzione gestionale (cfr. paragrafi 62-63);
- b) la mancanza di chiarezza del concetto di trattamento anteriore allo smaltimento, da cui deriva una diversità di strategie a livello nazionale e regionale (cfr. paragrafi 64-65);
- c) la mancanza di norme di qualità UE applicabili al compost, nonostante l'assenza o l'incoerenza di norme disponibili a livello di Stato membro che ha ostacolato lo sviluppo di un mercato per il compost (cfr. paragrafi 66 e 67);
- d) mancanza di orientamenti sulla metodologia da usare per valutare i costi della chiusura delle discariche e della loro gestione successiva (paragrafo 68).

RACCOMANDAZIONE 4

La **Commissione** dovrebbe:

- a) proporre obiettivi quantificati per la prevenzione della produzione dei rifiuti, che siano in linea con le priorità dell'UE in materia;
- b) chiarire il concetto di trattamento anteriore allo smaltimento contenuto nella direttiva sulle discariche, per garantire un approccio coerente da parte degli Stati membri;
- c) considerare l'opportunità di sviluppare, con gli Stati membri, norme UE sulla qualità applicabili al compost, in modo da incoraggiare lo sviluppo di un mercato per quest'ultimo;
- d) fornire orientamenti appropriati e diffondere le migliori pratiche sulla metodologia da usare per stimare i costi della chiusura delle discariche e della loro successiva gestione, da coprire mediante garanzia finanziaria.

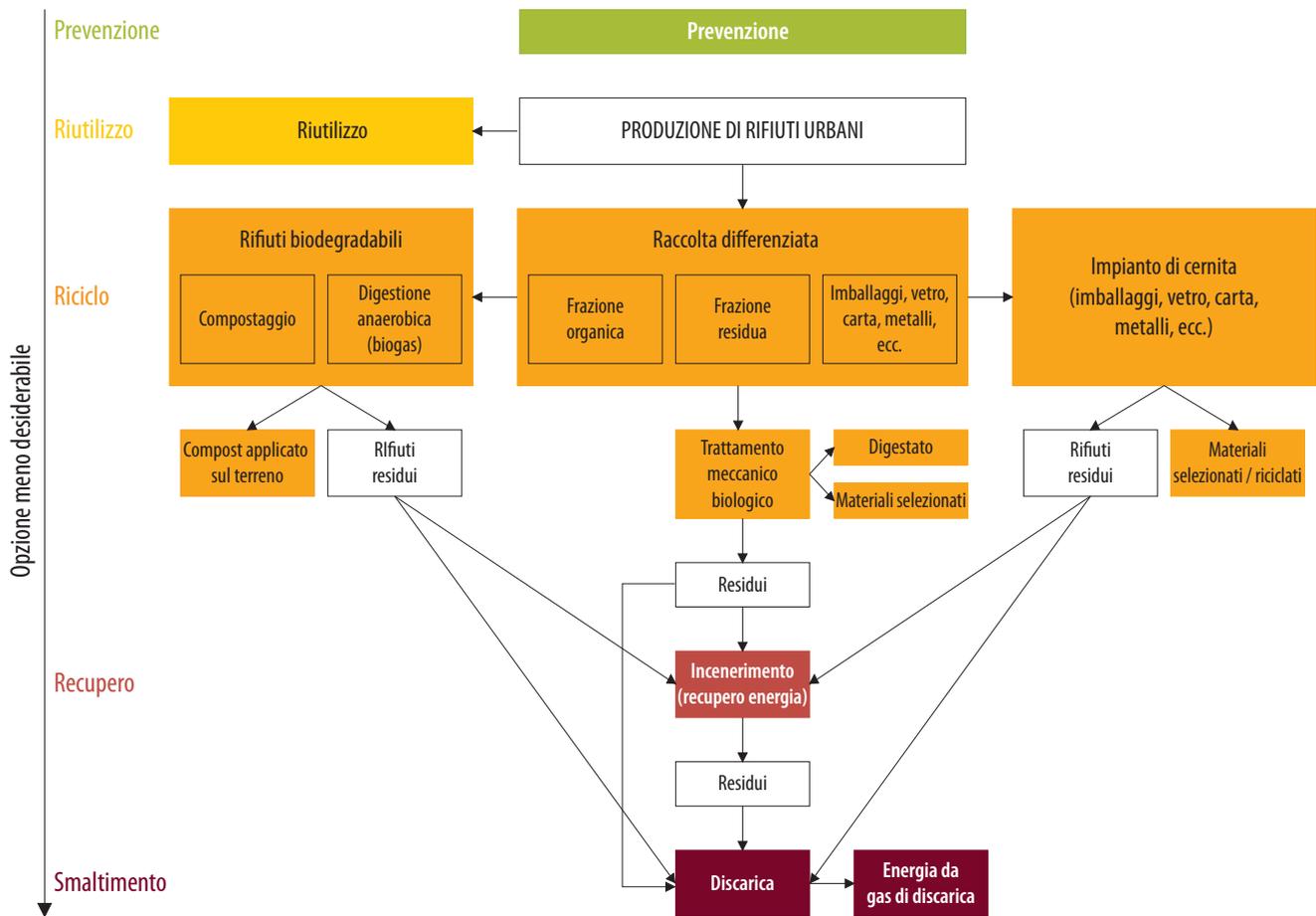
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 24 ottobre 2012.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

SISTEMA DI GESTIONE DEI RIFIUTI: DALLA PRODUZIONE DEI RIFIUTI ALLO SMALTIMENTO FINALE



Note complementari al grafico

In base alla direttiva sui rifiuti:

Prevenzione: misure adottate prima che una sostanza, un materiale o un prodotto diventino un rifiuto, volte a ridurre: il quantitativo di rifiuti, gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana o il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti.

Riutilizzo: qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.

Riciclaggio: qualsiasi operazione di recupero attraverso la quale i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il ritrattamento di materiale organico, ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare come combustibile o in operazioni di riempimento.

Recupero: qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale.

Smaltimento: qualsiasi operazione diversa dal recupero, anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia.

CONTRIBUTI A TITOLO DELLE MISURE STRUTTURALI DESTINATI AI PROGETTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006					
Stato membro	FC (rifiuti urbani e industriali)	FC (gestione dei rifiuti nell'ambito delle misure ambientali)	FESR	TOTALE	% sul totale
Spagna	1 393 087 080	75 120 816	220 099 852	1 688 307 748	36,78
Grecia	365 649 728	0	297 647 168	663 296 896	14,45
Portogallo	385 910 757	8 908 090	51 652 744	446 471 591	9,73
Italia	0	0	313 677 576	313 677 576	6,83
Ungheria	176 848 871	27 958 830	15 167 782	219 975 483	4,79
Germania	0	0	197 557 502	197 557 502	4,30
Polonia	74 031 202	29 438 760	91 424 570	194 894 532	4,25
Lituania	90 372 374	16 563 950	1 446 008	108 382 332	2,36
Romania	0	107 489 325	0	107 489 325	2,34
Francia	0	0	103 931 777	103 931 777	2,26
Irlanda	6 903 275	0	80 617 000	87 520 275	1,91
Slovenia	62 572 651	20 331 730	0	82 904 381	1,81
Repubblica ceca	47 345 000	0	16 328 485	63 673 485	1,39
Lettonia	32 405 111	22 928 732	7 538 163	62 872 006	1,37
Cooperazione transfrontaliera UE	0	0	56 691 788	56 691 788	1,24
Bulgaria	0	51 800 193	0	51 800 193	1,13
Cipro	0	28 722 415	0	28 722 415	0,63
Estonia	23 096 673	0	2 389 009	25 485 682	0,56
Slovacchia	0	0	22 870 561	22 870 561	0,50
Regno Unito	0	0	16 864 095	16 864 095	0,37
Malta	11 723 250	0	3 166 065	14 889 315	0,32
Cooperazione interregionale UE	0	0	13 985 683	13 985 683	0,30
Finlandia	0	0	6 222 300	6 222 300	0,14
Belgio	0	0	5 706 707	5 706 707	0,12
Paesi Bassi	0	0	5 680 360	5 680 360	0,12
Danimarca	0	0	0	0	0
Lussemburgo	0	0	0	0	0
Austria	0	0	0	0	0
Svezia	0	0	0	0	0
TOTALE UE	2 669 945 972	389 262 841	1 530 665 195	4 589 874 008	100,00

Fonte: Commissione europea.

PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013		
Stato membro	Importo stanziato dall'UE	% sul totale
Polonia	1 311 253 636	21,01
Romania	792 840 872	12,71
Repubblica Ceca	520 258 572	8,34
Spagna	462 015 554	7,40
Grecia	432 176 450	6,93
Slovacchia	368 600 000	5,91
Ungheria	366 500 000	5,87
Italia	338 072 531	5,42
Bulgaria	300 521 138	4,82
Lituania	278 995 046	4,47
Portogallo	224 088 076	3,59
Slovenia	205 568 426	3,29
Francia	134 470 000	2,16
Lettonia	129 500 000	2,08
Cipro	125 495 000	2,01
Estonia	70 302 813	1,13
Malta	55 250 000	0,89
Germania	47 745 110	0,77
Cooperazione transfrontaliera UE	47 890 793	0,77
Regno Unito	20 230 668	0,32
Irlanda	3 000 000	0,05
Belgio	2 382 219	0,04
Paesi Bassi	2 667 500	0,04
TOTALE	6 239 824 404	100,00

Fonte: Commissione europea.

ELENCO DELLE INFRASTRUTTURE SELEZIONATE AI FINI DELL'AUDIT

Regione (Stato membro)	Titolo del progetto	Tipo di infrastruttura per la gestione dei rifiuti	Fondo UE
Catalogna (Spagna)	Impianto di trattamento meccanico biologico (Sant Adrià de Besòs)	Trattamento meccanico biologico	Fondo di coesione
Catalogna (Spagna)	Costruzione e adattamento delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani in Catalogna (Progetto 17 – Ampliamento e adattamento della discarica di Alt Empordà)	Discarica	Fondo di coesione
Catalogna (Spagna)	Costruzione e adattamento delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani in Catalogna (Progetto 18 – Impianto di compostaggio di Gironés)	Impianto di compostaggio	Fondo di coesione
Sardegna (Italia)	Impianto per la produzione di compost di qualità (Serramanna)	Impianto di compostaggio	FESR (PO Sardegna)
Sardegna (Italia)	Impianto di digestione anaerobica (Villacidro)	Trattamento meccanico biologico	FESR (PO Sardegna)
Sardegna (Italia)	Impianto di selezione, stabilizzazione e produzione di combustibile derivato da rifiuti (Olbia)	Trattamento meccanico biologico	FESR (PO Sardegna)
Puglia (Italia)	Impianto di biostabilizzazione e compostaggio (Cerignola)	Trattamento meccanico biologico	FESR (PO Puglia)
Puglia (Italia)	Discarica (Cavallino)	Discarica	FESR (PO Puglia)
Puglia (Italia)	Impianto di biostabilizzazione (Cavallino)	Trattamento meccanico biologico	FESR (PO Puglia)
Puglia (Italia)	Tutela e riqualificazione ambientale attraverso lo sviluppo del ciclo dei rifiuti urbani (Brindisi)	Non in funzione al momento dell'audit	FESR (PO Puglia)
Andalusia (Spagna)	Impianto di recupero degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggi nel centro integrato per il trattamento dei rifiuti solidi urbani di Monte Marta - Cónica (Siviglia)	Impianto di cernita	Fondo di coesione
Andalusia (Spagna)	Impianto di recupero e compostaggio (Linares)	Trattamento meccanico biologico	Fondo di coesione
Andalusia (Spagna)	Lavori di sistemazione, chiusura e costruzione di una nuova cella in una discarica per depositarvi rifiuti solidi urbani, Guadiel (Linares)	Discarica	Fondo di coesione
LVT (Portogallo)	Impianto di cernita, RESITEJO	Impianto di cernita	FESR (PO LVT)
LVT (Portogallo)	Costruzione di un impianto di recupero materiale organico (VALORSUL)	Impianto di digestione anaerobica	Fondo di coesione
Nord (Portogallo)	Sistema multicomunale per il recupero e il trattamento dei rifiuti solidi urbani (Vale del Doro Sud, RESIDOURO)	Impianto di cernita	FESR (PO Nord)
Nord (Portogallo)	Sistema multicomunale per il recupero e il trattamento dei rifiuti solidi urbani (Vale del Doro Sud, RESIDOURO)	Discarica	FESR (PO Nord)
Nord (Portogallo)	Riqualificazione ambientale dell'impianto per il trattamento dei rifiuti solidi urbani (Valle dell'Ave)	Impianto di compostaggio	FESR (PO Nord)

Regione (Stato membro)	Titolo del progetto	Tipo di infrastruttura per la gestione dei rifiuti	Fondo UE
Nord (Portogallo)	Gestione integrata dei rifiuti solidi da parte del LIPOR - Impianto di recupero del materiale organico	Impianto di compostaggio	Fondo di coesione
Nord (Portogallo)	Sistema multicomunale per il recupero e il trattamento dei rifiuti solidi urbani (Basso Tamega)	Impianto di cernita	Fondo di coesione
Nord (Portogallo)	Sistema multicomunale per il recupero e il trattamento dei rifiuti solidi urbani (Basso Tamega)	Discarica	Fondo di coesione
Nord-Est (Romania)	Programma di gestione dei rifiuti Piatra Neamt	Impianto di compostaggio	Fondo di coesione (ex ISPA)
Nord-Est (Romania)	Programma di gestione dei rifiuti Piatra Neamt	Impianto di cernita	Fondo di coesione (ex ISPA)
Nord-Est (Romania)	Programma di gestione dei rifiuti Piatra Neamt	Discarica	Fondo di coesione (ex ISPA)
Sud-Ovest (Romania)	Sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani (Râmnicu Vâlcea)	Impianto di compostaggio	Fondo di coesione (ex ISPA)
Sud-Ovest (Romania)	Sistema integrato di gestione dei rifiuti urbani (Râmnicu Vâlcea)	Discarica	Fondo di coesione (ex ISPA)
Programmi operativi complementari FESR esaminati per i quali non sono state controllate infrastrutture			
Catalogna (Spagna)	Documento unico di programmazione Catalogna 2000-2006		
Andalusia (Spagna)	Programma operativo Andalusia 2000-2006		
Castiglia la Mancia (Spagna)	Programma operativo Castiglia la Mancia 2000-2006		
Comunità di Madrid (Spagna)	Documento unico di programmazione Comunità di Madrid 2000-2006		
Madera (Portogallo)	Programma operativo Madera 2000-2006		
Sicilia (Italia)	Programma operativo Sicilia 2000-2006		

Fonte: Corte dei conti europea.

RAFFRONTO FRA I TASSI DI AIUTO CONCESSI E I TASSI CHE TENGONO CONTO DEL LIVELLO DI COPERTURA DEI COSTI DI FUNZIONAMENTO DA PARTE DELLE UTENZE DOMESTICHE

Infrastruttura	Copertura del costo totale mediante applicazione di tariffe	Copertura del costo di funzionamento mediante applicazione di tariffe	Tasso di aiuto applicato	Tassi di aiuto proposti applicabili ³	Anno di riferimento
ES-CA1	40 %	42 %	80 %	50 %	2010
ES-CA2	56 %	59 %	80 %	50 %	2010
ES-CA3	76 %	80 %	80 %	50 %	2010
IT-SA1	78 %	84 %	50 %	40 %	2009
IT-SA2	77 %	83 %	50 %	40 %	2009
IT-SA3	78 %	84 %	50 %	40 %	2009
IT-PU1	96 %	100 %	50 %	40 %	2009
IT-PU2	85 %	91 %	50 %	40 %	2009
IT-PU4	N.A. All'epoca della visita di audit il progetto non era ancora operativo.				
ES-AN1	N.A. I costi di funzionamento e di ammortamento dell'impianto di cernita sono coperti da società che hanno introdotto gli imballaggi nel mercato.				
ES-AN2 e 3	83 %	88 %	80 %	50 %	2009
PT-LVT1	55 %	66 %	75 %	50 %	2010
PT-LVT2 ¹	0 %	0 %	50 %	50 %	2010
PT-NO1 e 2	27 %	33 %	75 %	50 %	2010
PT-NO3	73 %	88 %	75 %	50 %	2010
PT-NO4	68 %	82 %	50 %	50 %	2010
PT-NO5 e 6	24 %	29 %	85 %	50 %	2010
RO-PN1, 2 e 3	Nessuna informazione	73 %	75 %	50 %	2010
RO-RV1 e 2	Nessuna informazione	89 % ²	75 %	50 %	2010

¹ Le informazioni messe a disposizione della Corte riguardano solo due dei tre comuni per cui sono state richieste.

² Non comprende i costi di funzionamento della discarica e dell'impianto di compostaggio.

³ Basati sul documento tecnico 1 – Applicazione del principio « chi inquina paga » - Differenziazione dei tassi di contributo comunitario per i Fondi strutturali, il Fondo di coesione e le operazioni infrastrutturali ISPA (6.12.1999). Il documento propone i tassi di contributo da applicare.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati disponibili presso la Commissione e gli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

III.

Nel quadro dei progetti cofinanziati dalla politica di coesione, la Commissione non era abilitata a controllare l'adeguatezza e ad effettuare una valutazione nel merito dei piani di gestione dei rifiuti, né a imporre l'inclusione di misure di sostegno.

Al momento dell'approvazione e dell'attuazione dei progetti, la raccolta differenziata non costituiva un obbligo giuridico dell'UE.

La Commissione ha proposto condizionalità ex ante per la politica di coesione 2014-2020.

III. a)

La Commissione riconosce che le questioni relative al concetto di trattamento e ai costi della chiusura e della successiva gestione rappresentano problemi sistemici che richiedono un'impostazione globale, relativamente alla quale si svilupperà la giurisprudenza e si terranno discussioni tecniche.

Conformemente alla «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» [COM(2011) 571 definitivo], la Commissione elaborerà una politica volta a ridurre al minimo il conferimento in discarica dei rifiuti e ad aumentare al contempo i tassi di riciclo. A tal fine, l'attuazione di strumenti economici come la tassa sulle discariche e i regimi «paghi quanto butti» relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti è considerata fondamentale per il conseguimento di risultati positivi.

III. b)

Negli anni successivi al periodo preso in esame dalla Corte sono stati compiuti progressi nella raccolta e valutazione dei dati sui rifiuti.

Per quanto concerne i rifiuti urbani, nel 1995 la Commissione ha istituito un sistema di raccolta ed elaborazione dati a livello nazionale su base volontaria e applica il quadro di qualità per le statistiche ufficiali. Dal 2010 la Commissione ha posto in essere un sistema volontario per la produzione di statistiche a livello regionale.

Nel corso del periodo preso in esame dalla Corte (2000-2009), la produzione di rifiuti urbani pro capite è aumentata in 16 Stati membri, diminuita in 9 e rimasta invariata in 2 Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

III. c)

Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, uno dei criteri relativi alla condizionalità ex ante proposto per il periodo di programmazione 2014-2020 in materia di rifiuti impone agli Stati membri di fornire piani di gestione dei rifiuti conformi ai requisiti previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti del 2008, cosicché gli Stati membri non potranno più fornire relazioni incomplete e al tempo stesso beneficiare di misure strutturali.

IV. a)

Il regolamento recante disposizioni comuni proposto dalla Commissione¹ per il periodo di programmazione 2014-2020 comprende una condizionalità ex ante connessa alle disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti.

IV. b)

La Commissione sostiene questa raccomandazione e incoraggia gli Stati membri a istituire basi di dati pubbliche sulla gestione dei rifiuti. Il sistema comune di informazioni ambientali (SEIS) proposto della Commissione² fornisce un quadro di riferimento.

IV. c)

A partire dal 2015 la raccolta differenziata diventerà un obbligo giuridico per una serie di flussi di rifiuti (fatta eccezione per i rifiuti biodegradabili).

Conformemente alla «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse», COM(2011) 571 definitivo, la Commissione elaborerà una politica volta a ridurre al minimo il conferimento in discarica dei rifiuti e aumentare al contempo i tassi di riciclo. A tal fine, l'attuazione di strumenti economici come la tassa sulle discariche e i regimi «paghi quanto butti» relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti è considerata fondamentale per il conseguimento di risultati positivi.

La Commissione ha proposto condizionalità ex ante per la politica di coesione 2014-2020. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, un criterio relativo alla condizionalità nell'ambito dei rifiuti impone agli Stati membri di istituire piani di prevenzione dei rifiuti, come previsto all'articolo 29 della direttiva quadro sui rifiuti del 2008.

Per i progetti generatori di entrate, la Commissione applica attualmente il principio «chi inquina paga» e tassi di aiuto ridotti, ricorrendo ad un'impostazione globale che tiene conto di accessibilità ed efficacia.

IV. d)

L'attuale direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE stabilisce requisiti giuridicamente vincolanti riguardo alla gerarchia di gestione dei rifiuti, alla raccolta differenziata, agli obiettivi di riciclaggio, ai piani di gestione nonché ai programmi di prevenzione dei rifiuti.

Nel giugno 2012, la Commissione ha pubblicato orientamenti relativi ai requisiti principali della suddetta direttiva³.

La revisione della direttiva quadro sui rifiuti, prevista per il 2014, si concentrerà sugli obiettivi di prevenzione dei rifiuti per il 2020 nonché sulla ridefinizione degli obiettivi di riciclaggio per il 2020. Questo esercizio sarà associato alla revisione, anch'essa prevista per il 2014, degli obiettivi di diversione per i rifiuti biodegradabili previsti dalla direttiva sulle discariche, al fine di evitare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili.

La Commissione sta esaminando l'eventualità di elaborare criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale in relazione ai rifiuti biodegradabili. Tale misura dovrebbe favorire la produzione di compost di qualità certificata.

¹ COM(2011) 615 definitivo/2, del 6 ottobre 2011, modificato il 14 marzo 2012 e l'11 settembre 2012.

² <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

³ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

7.

Rispetto alla direttiva quadro sui rifiuti del 1975, la direttiva quadro sui rifiuti del 2008 *rafforza* la gerarchia dei rifiuti e il principio «chi inquina paga».

10. Risposta congiunta della Commissione alle osservazioni 10 e 11

Esistono due tipi principali di finanziamenti dell'UE: i fondi gestiti direttamente a livello centrale dalla Commissione europea, ad esempio quelli per la ricerca, e i fondi la cui gestione è condivisa tra l'UE e gli Stati membri, come i Fondi strutturali e il Fondo di coesione. Relativamente ai fondi in «gestione concorrente», gli Stati membri attuano programmi a livello nazionale per poi assegnare tali fondi ai destinatari finali (ad esempio imprese, agricoltori, comuni ecc.). Lo Stato membro è il principale responsabile della creazione di un sistema di gestione e controllo conforme ai requisiti dei regolamenti, garantendo che questo sistema funzioni in maniera efficace e altresì prevenendo, individuando e correggendo le irregolarità. La Commissione svolge un ruolo di supervisione, verificando la conformità delle disposizioni che disciplinano il sistema di gestione e controllo mediante l'accertamento dell'effettivo funzionamento del sistema e l'applicazione di rettifiche finanziarie, ove necessario.

Gli Stati membri hanno inoltre la responsabilità principale di selezionare, attuare e monitorare i progetti del FESR.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

17.

Uno dei paesi inclusi nel campione, la Romania, nel periodo di programmazione 2000-2006 non era membro dell'Unione europea, ma lo è diventato dal 2007. Ai paesi in fase di preadesione era applicabile il regolamento ISPA.

OSSERVAZIONI

Risposta congiunta alle osservazioni 20 e 21

Dei 26 progetti selezionati, la totalità è stata cofinanziata nell'ambito dell'esercizio 2000-2006; cinque sono stati cofinanziati dall'ISPA, dieci dal Fondo di coesione e i restanti dal FESR, ma non come grandi progetti; di conseguenza non sono stati sottoposti a una valutazione *ex ante* da parte dei servizi della Commissione. Per tali progetti, in base ai principi di gestione concorrente, le autorità di gestione nazionali hanno il compito di valutare le domande di sovvenzione, decidere l'ammontare delle stesse e seguire l'attuazione dei progetti.

24.

Talvolta l'eccessivo uso di alcuni impianti di cernita è anche associato a significativi e imprevisi cambiamenti nell'attività economica e nel comportamento delle persone in termini di cernita dei rifiuti, impossibili da prevedere in anticipo.

25. a)

Come spiegato nella risposta all'osservazione 24, è difficile prevedere la composizione dei rifiuti raccolti. Ciò si ripercuote a sua volta sulle prestazioni in termini di produzione del compost. Tuttavia, le prestazioni dovrebbero essere valutate a livello globale: ad esempio, per un progetto lo Stato membro ha dichiarato che la maggiore biodegradabilità dei rifiuti ha portato a una riduzione della quantità di compost prodotto, che ha però provocato la produzione di biogas.

25. b)

La Commissione rimanda alla sua risposta all'osservazione 24.

Per quanto concerne i progetti ISPA/Fondo di coesione, durante le procedure di chiusura del progetto i servizi della Commissione confrontano la realizzazione degli obiettivi del progetto con gli obiettivi fissati nella decisione della Commissione.

I servizi della Commissione prendono atto dell'osservazione della Corte e ne terranno conto durante la procedura di chiusura del progetto in sede di verifica delle informazioni fornite dallo Stato membro.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

25. c)

Non esistono obblighi giuridici dell'UE che impongano agli Stati membri di stabilire norme relative al compost, non essendo queste specificate dal legislatore.

Non esistono norme armonizzate a livello di UE in materia di compost. Si invita a fare riferimento alla comunicazione della Commissione del 2010 relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea — COM(2010) 235 definitivo al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. Più nello specifico, sono all'esame della Commissione i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale in relazione ai rifiuti biodegradabili⁴.

25. d)

Per quanto riguarda i due progetti condotti al di sotto della loro capacità, i servizi della Commissione prendono atto dell'osservazione della Corte e ne terranno conto durante la procedura di chiusura del progetto in sede di verifica delle informazioni fornite dallo Stato membro.

La sovrautilizzazione è assai limitata in uno dei casi menzionati. Lo Stato membro ha inoltre informato la Commissione che i piani attuali prevedono l'installazione di un nuovo impianto di compostaggio in grado di soddisfare le esigenze della regione. Per il secondo caso, nonostante l'aumento della capacità dell'impianto, si registra una maggiore produzione di rifiuti.

26.

La sostenibilità delle azioni cofinanziate dall'Unione europea costituisce un principio fondamentale dell'assistenza dell'UE. Gli Stati membri devono garantire che i progetti siano realizzabili, funzionali e conformi alle politiche dell'Unione europea:

- nel contesto della chiusura dei programmi FESR, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione, unitamente ai documenti di chiusura, un elenco di progetti non completati e non operativi e hanno fino a due anni di tempo (31/12/2012) per fornire informazioni in merito al completamento di questi progetti. Se, per tale data, i progetti non saranno ancora stati completati, la Commissione farà in modo che lo Stato membro recuperi i fondi interessati oppure applicherà rettifiche finanziarie;
- nel caso dei progetti del Fondo di coesione, il processo di chiusura prevede che siano fornite informazioni sugli investimenti nella relazione finale, che comprende una valutazione iniziale dell'eventuale raggiungimento dei risultati attesi. Successivamente al pagamento finale da parte della Commissione, per un periodo di tre anni, le autorità competenti dello Stato membro sono tenute a fornire tutti i documenti giustificativi concernenti le spese e i controlli relativi al progetto.

Il progetto relativo alla Puglia figura nell'elenco dei progetti non completati/non operativi. A seguito di una richiesta di informazioni da parte della Commissione, il 7 marzo 2012 l'autorità di gestione del programma operativo per la Puglia 2000-2006 ha inoltre informato i servizi della Commissione che nel frattempo il contratto per la gestione del progetto IT-PU4 era stato assegnato ed entrato in vigore il 20 luglio 2012.

27. b)

Secondo lo Stato membro, gli obiettivi del progetto non includevano la produzione di compost bensì di rifiuti stabilizzati o compost fuori specifica (rifiuti). Tenuto conto della struttura dell'impianto, il progetto non poteva essere autorizzato a produrre compost di qualità (materia prima secondaria) su scala industriale, ma solo a titolo sperimentale, come al momento dell'ispezione in loco della Corte. Di conseguenza i rifiuti prodotti non dovrebbero essere conformi alle disposizioni normative italiane in materia di fertilizzanti.

⁴ La comunicazione conclude che «Dovrebbero essere definite norme per il compost e il digestato che ne consentano la libera circolazione nel mercato interno e ne permettano l'utilizzo senza ulteriore monitoraggio o controllo dei terreni sui quali vengono usati» (pag. 7). La procedura che definisce quando un rifiuto cessa di essere tale, prevista dalla direttiva quadro sui rifiuti, potrebbe essere il modo più efficace per la definizione di tali norme. La Commissione avvierà prossimamente i lavori volti a valutare le basi tecniche per una possibile proposta». Norme relative al compost sono in fase di elaborazione nel contesto dei criteri che definiscono quando un rifiuto cessa di essere tale (i progetti tecnici in fase di preparazione saranno adottati, se del caso, nel corso del 2013). Per ulteriori informazioni sui recenti sviluppi si veda: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 4 — Primo paragrafo

I servizi della Commissione prendono atto dell'osservazione della Corte relativa ai quattro impianti e ne terranno conto durante le procedure di chiusura in sede di verifica delle informazioni fornite dagli Stati membri (cfr. anche la risposta all'osservazione 26).

Riquadro 4 — Terzo paragrafo

Per quanto concerne l'impianto di cernita e compostaggio di Linares in Spagna, lo Stato membro ha indicato in risposta all'osservazione della Corte che la scarsa attuazione degli obiettivi è stata dovuta, tra l'altro, a problemi tecnici dovuti alle condizioni idrologiche. Il processo di compostaggio era stato interrotto per costruire alcune strutture per il controllo delle condizioni idrologiche. Questo ha inciso anche sulla quantità di rifiuti da collocare in discarica. Secondo lo Stato membro, sono state intraprese azioni volte a risolvere questi problemi.

28.

Gli obiettivi in materia di diversione dei rifiuti biodegradabili dalla discarica devono essere raggiunti a livello nazionale. Il primo obiettivo è stato fissato a partire dal luglio 2006. Al momento la Commissione sta esaminando la realizzazione degli attuali obiettivi in materia di diversione dei rifiuti dalla discarica e di conseguenza sono stati avviati alcuni casi EU Pilot⁵.

28. a)

Per una specifica discarica, che era priva di un sistema di pretrattamento, solo il 31 % dei rifiuti depositati conteneva sostanze organiche. Nel 2010, la percentuale di popolazione che non ha avuto accesso alla raccolta differenziata dei rifiuti organici è inoltre diminuita dal 69 % al 35 %. Pertanto, la quantità di rifiuti organici collocati in discarica è diminuita.

Ad ogni modo, i servizi della Commissione prendono atto dell'osservazione della Corte e ne terranno conto durante la procedura di chiusura del progetto in sede di verifica delle informazioni fornite dagli Stati membri (cfr. anche la risposta all'osservazione 26).

⁵ EU Pilot è un sistema di scambio di informazioni tra Commissione e Stati membri finalizzato a trovare soluzioni a potenziali violazioni del diritto dell'UE senza dover avviare procedure di infrazione.

28. b)

Per una discarica, in base alle informazioni fornite dallo Stato membro, le prestazioni sono state compromesse, tra l'altro, dalle condizioni idrologiche, ma sono state intraprese azioni volte a risolvere questi problemi.

Per l'altro impianto, la Commissione ha appreso dallo Stato membro che le notevoli quantità di rifiuti indifferenziati provenienti dall'esterno dell'area influiscono sulle prestazioni.

29.

La Commissione rinvia alla sua risposta all'osservazione 26 per l'impianto non ancora in funzione al momento dell'audit.

Risposta congiunta all'osservazione 30 e riquadro 5

La Commissione prende atto di suddette constatazioni. Nella misura in cui le pertinenti disposizioni della direttiva sulle discariche in merito al controllo dei gas di discarica sono state infrante, la Commissione esaminerà la questione con gli Stati membri interessati mediante il sistema EU Pilot.

Per il progetto italiano di cui al riquadro 5, i servizi della Commissione prendono atto dell'Osservazione della Corte e ne terranno conto durante la procedura di chiusura del progetto in sede di verifica delle informazioni fornite dallo Stato membro (cfr. anche la risposta all'osservazione 26).

Per quanto concerne il progetto della Romania di cui al riquadro 5, la Commissione osserva che nella valutazione dei documenti presentati dalle autorità rumene al fine di soddisfare le specifiche condizioni previste all'articolo 8 della convenzione di finanziamento, l'autorizzazione ambientale rilasciata per il progetto ISPA dall'autorità nazionale competente prevedeva «impianti di raccolta e combustione dei gas di discarica» per la nuova discarica nonché un programma di monitoraggio della «quantità e qualità del gas di discarica sulle sezioni rappresentative della discarica stessa».

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Risposta congiunta alle osservazioni 31 e 32

La direttiva sulle discariche non prevede il rispetto di limiti quantificati per le emissioni di odori, ma prevede un obbligo generale⁶ che impone agli operatori della discarica di ridurre al minimo i disturbi provenienti dalla discarica causati, per esempio, da emissioni di odori. Per un progetto sono state aggiunte apparecchiature complementari (una serie di ventole e un filtro biologico) per evitare problemi di odore, conformemente alla relativa autorizzazione a livello nazionale.

I servizi della Commissione prendono atto dell'osservazione della Corte e ne terranno conto durante la procedura di chiusura del progetto in sede di verifica delle informazioni fornite dallo Stato membro (cfr. anche la risposta all'osservazione 26).

Risposta congiunta alle osservazioni 33 e 34

La Commissione riconosce che la questione relativa ai costi della chiusura e della successiva gestione costituisce un problema sistemico che richiede un'impostazione globale.

La Commissione avvierà discussioni tecniche con gli Stati membri.

Nel quadro della politica di coesione, il modulo di richiesta 2007-2013 per i grandi progetti richiedeva ai candidati di dimostrare che i costi operativi e di manutenzione, inclusi quelli di sostituzione, saranno coperti per un determinato periodo di riferimento onde garantire la sostenibilità del progetto. Nell'analisi finanziaria dei grandi progetti è necessario considerare anche il valore residuo, che può essere definito come valore di liquidazione virtuale.

I servizi della Commissione prendono atto dell'osservazione della Corte e ne terranno conto durante la procedura di chiusura del progetto in sede di verifica delle informazioni fornite dallo Stato membro.

Risposta congiunta alle osservazioni 37 e 38

Non esiste alcun obbligo giuridico di dichiarazione a livello regionale: direttive e relativi requisiti, ivi inclusi gli obiettivi, sono rivolti agli Stati membri.

Essi sono tenuti a riferire sui progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi di riciclaggio e recupero dei rifiuti urbani ai sensi della direttiva quadro sui rifiuti del 2008 a livello nazionale. La comunicazione di informazioni è iniziata nel 2012.

Nel 2010, la Commissione ha tuttavia avviato la raccolta di dati statistici regionali sui rifiuti urbani a livello dell'UE come nuova attività. La Commissione applica il quadro di qualità previsto per la produzione di statistiche annuali sui rifiuti urbani, che vengono prodotte dal 1995.

Le raccolte di dati sui rifiuti urbani sono fornite dagli Stati membri su base volontaria nel quadro del programma di lavoro statistico annuale della Commissione.

Gli Stati membri devono riferire regolarmente sul raggiungimento degli obiettivi fissati nelle specifiche direttive dell'UE sul flusso di rifiuti.

La Commissione lavora continuamente per il miglioramento della qualità dei dati mediante l'elaborazione di documenti di orientamento e materiale di formazione nonché attraverso l'organizzazione di workshop con i fornitori di dati degli Stati membri.

Le statistiche sui rifiuti e gli indicatori derivati sono pubblicati sul sito Internet della Commissione:
<http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

⁶ Cfr. allegato I, punto 5.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Risposta congiunta alle osservazioni 40 e 41

La normativa dell'UE applicabile durante il periodo oggetto di audit non contiene alcun obbligo giuridico sulla raccolta differenziata. La direttiva quadro sui rifiuti del 2008 impone agli Stati membri di avviare la raccolta differenziata almeno per carta, vetro, metallo e plastica entro il 2015. In base alla gerarchia dei rifiuti giuridicamente vincolante, il collocamento in discarica si trova in fondo alle opzioni di gestione e trattamento dei rifiuti. Conformemente alla «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» COM(2011) 571 definitivo, entro il 2020 il collocamento in discarica dovrà essere ridotto ai rifiuti non riutilizzabili e non riciclabili. Infine, gli obiettivi relativi alle discariche vengono stabiliti a livello nazionale e non regionale.

42.

Come illustrato nella nota della Corte, gli obiettivi pertinenti fissati dalla legislazione dell'UE in materia di rifiuti sono a livello nazionale.

43. b)

La Commissione ha avviato procedure di infrazione, tra l'altro, contro i quattro Stati membri oggetto di audit per la presenza di discariche illegali sul loro territorio.

44.

La Commissione avvia procedure di infrazione ogniqualvolta vengono rilevate pratiche illegali di questo tipo.

44. a)

Al momento dell'attuazione dei progetti, non esisteva alcun obbligo giuridico dell'UE che imponesse la raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili.

L'articolo 22 della direttiva quadro sui rifiuti del 2008 incoraggia gli Stati membri a praticare la raccolta differenziata dei rifiuti organici. Non si tratta tuttavia di un obbligo giuridico.

47.

Le misure in materia di pubblicità, ivi incluse le campagne di sensibilizzazione promosse direttamente dall'operatore del sistema, sono obbligatorie per tutti i progetti cofinanziati dal Fondo di coesione o dal FESR. Per i progetti del Fondo di coesione 2000-2006, questo aspetto è stato verificato al momento della chiusura mediante le relazioni finali.

48. b)

Le autorità nazionali/regionali/locali competenti sono tenute a garantire che vengano svolte campagne di informazione allo scopo di aumentare la consapevolezza della popolazione in materia di pratiche di gestione dei rifiuti e infrastrutture disponibili. Si riconosce tuttavia la necessità di sforzi costanti volti a garantire la piena partecipazione della popolazione per assicurare il successo della raccolta dei rifiuti e della gestione complessiva dei rifiuti.

La Romania ha inoltre ottenuto una deroga di quattro anni per il raggiungimento degli obiettivi di diversione per i rifiuti biodegradabili e pertanto deve conformarsi entro il 2020.

50.

La Commissione rimanda alla sua risposta all'osservazione 44, lettera a).

52.

La Commissione rimanda alla sua risposta all'osservazione 44, lettera a).

La legislazione dell'UE in materia di rifiuti non prevedeva alcun obbligo giuridico sull'adozione di norme in materia di compostaggio.

Inoltre, la Commissione sta esaminando i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale in relazione ai rifiuti biodegradabili.

Risposta congiunta all'osservazione 53, lettere a) e b)

La Commissione concorda che l'utilizzo di strumenti economici aiuterà gli Stati membri nell'attuazione del principio «chi inquina paga» sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁷.

Questi strumenti economici aiuteranno gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi stabiliti nella Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571 definitivo. L'esperienza degli Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori ha dimostrato che adeguati strumenti economici sono essenziali per migliorare i loro risultati nella gestione dei rifiuti. La loro soluzione per la gestione dei rifiuti è semplice: rendere le prime tappe della gerarchia dei rifiuti economicamente più attraenti per gli operatori e più gratificanti per i cittadini, ad esempio mediante sistemi del tipo «paghi quanto butti».

⁷ Un recente studio (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf) svolto per conto della Commissione suggerisce che gli strumenti economici (per es. tasse sulle discariche, responsabilità estesa del produttore e regimi «paghi quanto butti») sono funzionali ed efficaci nel raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

55.

Conformemente al quadro normativo per i Fondi strutturali, gli Stati membri non avevano alcun obbligo di fornire informazioni su tali strumenti.

Durante i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, il legislatore non ha incorporato nel finanziamento della politica di coesione alcun meccanismo di condizionalità *ex ante* (come attualmente previsto per il periodo di programmazione 2014-2020) quale strumento giuridico applicabile, che consentisse di respingere un progetto a motivo della carenza di misure di sostegno come quelle finanziarie.

55. a)

In particolare, la direttiva quadro sui rifiuti del 1975 non prevedeva alcun requisito sull'uso di strumenti economici. La direttiva quadro sui rifiuti del 2008 afferma tuttavia che gli Stati membri *possono* illustrare l'uso di strumenti economici nei propri piani di gestione dei rifiuti.

56.

I regolamenti concernenti la politica di coesione non contenevano alcuna disposizione giuridica specifica in grado di collegare i finanziamenti dell'Unione con le disposizioni sulle relazioni di attuazione previste nella legislazione dell'UE in materia di rifiuti.

La Commissione ha proposto condizionalità *ex ante* nell'ambito della politica di coesione 2014-2020. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, un criterio della condizionalità relativa ai rifiuti impone agli Stati membri di fornire piani di gestione dei rifiuti conformi ai requisiti della direttiva quadro sui rifiuti del 2008 in modo che gli Stati membri non forniscano più relazioni incomplete e al tempo stesso benefico di misure strutturali.

Risposta congiunta alle osservazioni 57, 58 e 59

Il principio «chi inquina paga» viene preso in considerazione dalla Commissione per il Fondo di coesione e i grandi progetti, mediante l'inclusione di tariffe (diritti di utenza) nel calcolo del tasso di partecipazione.

L'applicazione del suddetto principio deve essere messa in relazione con il «principio di accessibilità». Per i progetti generatori di entrate, i tassi di aiuto si basano su un approccio equilibrato che tiene conto di diversi elementi quali il principio «chi inquina paga», l'accessibilità delle tariffe e l'efficacia nel quadro dell'analisi più ampia di costi e benefici, come prescritto nella guida all'analisi costi-benefici pubblicata dalla Commissione nel 2002 e aggiornata nel 2008.

Il documento tecnico 1 sulla «Applicazione del principio chi inquina paga» pubblicato nel 1999 incoraggia una più ampia applicazione del suddetto principio mediante la differenziazione dei tassi di partecipazione comunitaria, evitando la definizione di tassi di partecipazione più bassi per gli Stati membri che integrano il principio del «chi inquina paga» in operazioni cofinanziate rispetto a quelli che non lo fanno. Il documento forniva esclusivamente orientamenti indicativi. Nel suddetto documento tecnico si afferma che l'applicazione di questo principio «deve risultare compatibile con gli obiettivi della coesione economica e sociale», che «lo sviluppo di tale sistema dev'essere graduale» e che «dovrà tenere conto dell'accettazione sociale dell'imposizione dei costi». Viene inoltre sottolineato espressamente che «è quindi importante non considerare l'applicazione del principio «chi inquina paga» isolatamente. Si lascia quindi un margine per un adattamento del tasso di partecipazione suggerito in base alle specifiche condizioni di ciascun progetto.

60.

L'articolo 14 della direttiva quadro sui rifiuti prevede che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti dal produttore iniziale dei rifiuti, da definire a livello nazionale.

63.

Gli Stati membri sono tenuti ad adottare programmi di prevenzione dei rifiuti entro il 12 dicembre 2013. Questo tema sarà inoltre affrontato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 9 della direttiva quadro sui rifiuti in base alla quale entro la fine del 2014 la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni corredate, se del caso, da proposte legislative in materia, tra l'altro, di prevenzione dei rifiuti e obiettivi di dissociazione per il 2020.

Risposta congiunta alle osservazioni 64 e 65

Il trattamento dei rifiuti deve ridurre il più possibile gli effetti negativi dei rifiuti sull'ambiente e sulla salute umana, oltre a essere conforme con i principi di efficienza delle risorse. La Commissione riconosce che la questione relativa al concetto di trattamento rappresenta un problema sistemico che richiede un'impostazione globale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia per l'invio in discarica di rifiuti non trattati (non inclusi nel campione della Corte), che è in fase di parere motivato. Questo procedimento di infrazione potrebbe raggiungere la Corte di giustizia dell'UE e, in tal caso, la Commissione si aspetterà che, nella sua sentenza, la Corte chiarisca il significato di «trattamento» ai sensi della direttiva sulle discariche.

Se il procedimento non raggiungesse mai la Corte di giustizia europea, la Commissione potrebbe prevedere di affrontare in primo luogo la questione a livello tecnico con gli Stati membri.

Risposta congiunta alle osservazioni 66 e 67

Non esistono obblighi giuridici dell'UE che impongano agli Stati membri di istituire norme relative al compost non essendo specificate dal legislatore.

La comunicazione della Commissione del 2010 stabilisce le prossime misure relative alla gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea, COM(2010) 235 definitivo⁸.

68.

La Commissione riconosce che la questione relativa ai costi della chiusura e della successiva gestione costituisce un problema sistemico che richiede un'impostazione globale. La Commissione avvierà discussioni con gli Stati membri a livello tecnico.

⁸ La comunicazione conclude che «Dovrebbero essere definite norme per il compost e il digestato che ne consentano la libera circolazione nel mercato interno e ne permettano l'utilizzo senza ulteriore monitoraggio o controllo dei terreni sui quali vengono usati» (pag. 7), <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. La procedura che definisce quando un rifiuto cessa di essere tale, prevista dalla direttiva quadro sui rifiuti, potrebbe essere il modo più efficace per la definizione di tali norme. La Commissione avvierà prossimamente i lavori volti a valutare le basi tecniche per una possibile proposta. Norme relative al compost sono in fase di elaborazione nel contesto dei criteri che definiscono quando un rifiuto cessa di essere tale (i progetti tecnici in fase di preparazione saranno adottati, se del caso, nel corso del 2013). Per ulteriori informazioni sui recenti sviluppi si veda: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

69.

Nel quadro dei progetti cofinanziati dalla politica di coesione, la Commissione non era obbligata a controllare l'adeguatezza e valutare in maniera sostanziale i piani di gestione dei rifiuti, nonché a imporre l'inclusione di misure di sostegno nella valutazione dei programmi operativi.

Al momento dell'approvazione e dell'attuazione dei progetti, la raccolta differenziata non costituiva un obbligo giuridico dell'UE.

La Commissione ha proposto condizionalità ex ante nell'ambito della politica di coesione 2014-2020. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, un criterio della condizionalità relativa ai rifiuti impone agli Stati membri di fornire piani di gestione dei rifiuti conformi ai requisiti della direttiva quadro sui rifiuti del 2008 cosicché gli Stati membri non potranno più fornire relazioni incomplete e al tempo stesso beneficiare di misure strutturali.

Conformemente con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571 definitivo, la Commissione elaborerà una politica volta a ridurre al minimo il collocamento in discarica dei rifiuti e aumentare al contempo i tassi di riciclo. A tal fine, l'attuazione di strumenti economici come la tassa sulle discariche e i regimi «paghi quanto butti» relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti è considerata fondamentale per il conseguimento di risultati positivi.

Risposta congiunta all'osservazione 70, lettere b) e c)

Nell'ambito della gestione dei rifiuti è fondamentale adottare impostazioni integrate nazionali/regionali per migliorare le prestazioni delle strutture di deposito.

71.

La Commissione sta attualmente esaminando l'attuazione degli obiettivi di diversione dei rifiuti dalla discarica mediante casi EU Pilot.

72.

La Commissione riconosce che la questione relativa alla costituzione di una garanzia finanziaria a copertura dei costi di chiusura e della successiva gestione costituisce un problema sistemico che richiede un'impostazione globale.

La Commissione avvierà discussioni con gli Stati membri a livello tecnico.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 1 b)

Il regolamento recante disposizioni comuni proposto dalla Commissione⁹ per il periodo di programmazione 2014-2020 comprende una condizionalità ex ante connessa alle disposizioni della direttiva quadro sui rifiuti.

73.

Non è stato fissato alcun obiettivo a livello regionale.

La Commissione ha avviato la raccolta di dati statistici regionali sui rifiuti urbani a livello dell'UE come nuova attività del 2010.

La Commissione applica il quadro di qualità previsto per la produzione di statistiche annuali sui rifiuti urbani, che vengono prodotte dal 1995¹⁰.

74. a)

Al momento dell'audit, la gerarchia della gestione dei rifiuti dell'UE, rafforzata dalla direttiva quadro sui rifiuti rivista 2008/98/CE che promuove la prevenzione come migliore opzione per la gestione dei rifiuti, non era ancora giuridicamente vincolante.

Nel corso del periodo preso in esame dalla Corte (2000-2009), la produzione di rifiuti urbani pro capite è aumentata in 16 Stati membri, diminuita in 9 e rimasta invariata in 2 Stati membri.

74. b)

La normativa UE applicabile durante il periodo oggetto di audit non contiene alcun obbligo giuridico sulla raccolta differenziata. La direttiva quadro sui rifiuti del 2008 impone agli Stati membri di avviare la raccolta differenziata almeno per carta, vetro, metallo e plastica entro il 2015. In base alla gerarchia dei rifiuti giuridicamente vincolante, il collocamento in discarica si trova in fondo alle opzioni di gestione e trattamento dei rifiuti. Conformemente alla Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571 definitivo, entro il 2020 il collocamento in discarica dovrà essere ridotto ai rifiuti non riutilizzabili e non riciclabili. Infine, gli obiettivi relativi alle discariche vengono stabiliti a livello nazionale e non regionale.

⁹ COM(2011) 615 definitivo/2 del 6 ottobre 2011, modificato il 14 marzo 2012 e l'11 settembre 2012.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

74. c)

La Commissione avvia procedure di infrazione ogniqualvolta vengono rilevate pratiche illegali di questo tipo.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione sostiene questa raccomandazione e incoraggia gli Stati membri a istituire basi di dati pubbliche sulla gestione dei rifiuti. Un quadro di riferimento è fornito dal sistema comune di informazioni ambientali (SEIS) proposto della Commissione¹¹. Statistiche sui rifiuti e indicatori derivati sono pubblicati sul sito Internet della Commissione¹².

Raccomandazione 2 b)

Per quanto concerne i rifiuti urbani, dal 1995 la Commissione ha istituito un sistema di raccolta ed elaborazione dati a livello nazionale su base volontaria e applica il quadro di qualità per le statistiche ufficiali. Dal 2010 la Commissione ha posto in essere un sistema volontario per la produzione di statistiche a livello regionale.

Raccomandazione 2 c)

La Commissione ha proposto condizionalità ex ante per la politica di coesione 2014-2020. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, uno dei criteri relativi alla condizionalità nell'ambito dei rifiuti impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per conseguire gli obiettivi del 2020, come previsto dalla direttiva quadro sui rifiuti.

75.

La Commissione conviene con la Corte che le misure di sostegno contribuiscono ad aumentare l'efficacia del finanziamento dell'UE. Durante i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, il legislatore non ha incorporato nel finanziamento della politica di coesione alcun meccanismo di condizionalità ex ante quale strumento giuridico applicabile, che consentisse di richiedere informazioni dettagliate su tali misure o di respingere un progetto per insufficienza di misure di sostegno.

76.

La Commissione non era obbligata a imporre l'inclusione di misure di sostegno per il periodo di programmazione 2000-2006.

¹¹ <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

¹² <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

76. b)

Gli obiettivi di diversione per i rifiuti biodegradabili previsti dalla direttiva sulle discariche si applicano a livello nazionale e non regionale.

76. c)

Non esistono obblighi giuridici a livello di UE di fissare norme nazionali in materia di compostaggio.

Risposta congiunta all'osservazione 76, lettere d) ed e)

La Commissione concorda che l'utilizzo di strumenti economici aiuterà gli Stati membri nell'attuazione del principio «chi inquina paga» sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹³.

Il principio «chi inquina paga» viene applicato congiuntamente al «principio di accessibilità». I tassi di cofinanziamento concessi si basano su un approccio equilibrato che tiene conto di entrambi i principi e che può condurre a tassi di partecipazione differenziati.

Raccomandazione 3 a) ii)

La raccolta differenziata diventerà un obbligo giuridico per una serie di flussi di rifiuti (fatta eccezione per i rifiuti biodegradabili) a partire dal 2015.

Raccomandazione 3 a) iii)

Conformemente alla Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571 definitivo, la Commissione elaborerà una politica volta a ridurre al minimo il collocamento in discarica dei rifiuti, aumentando al contempo i tassi di riciclo. A tal fine, l'attuazione di strumenti economici come la tassa sulle discariche e i regimi «paghi quanto butti» relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti è considerata fondamentale per il conseguimento di risultati positivi.

Raccomandazione 3 b) i)

La Commissione ha proposto condizionalità ex ante per la politica di coesione 2014-2020. Per quanto concerne la gestione dei rifiuti, uno dei criteri relativi alla condizionalità nell'ambito dei rifiuti impone agli Stati membri di istituire piani di prevenzione dei rifiuti, come previsto all'articolo 29 della direttiva quadro sui rifiuti del 2008.

Raccomandazione 3 b) ii)

Attualmente la Commissione applica il principio «chi inquina paga» così come tassi di partecipazione ridotti, mediante un approccio globale che tiene conto di accessibilità ed efficacia.

77. a)

La legislazione dell'UE in materia di rifiuti non prevede alcun obiettivo di prevenzione dei rifiuti. Entro il 12 dicembre del 2013 gli Stati membri dovranno redigere programmi di prevenzione dei rifiuti che contengano misure di prevenzione dei rifiuti; esempi in questo senso sono forniti nell'allegato IV della direttiva quadro sui rifiuti del 2008.

77. c)

Non esistono obblighi giuridici dell'UE che impongano agli Stati membri di fissare norme relative al compostaggio non essendo specificate dal legislatore¹⁴.

Inoltre, la Commissione sta esaminando i criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale in relazione ai rifiuti biodegradabili.

77. d)

La Commissione riconosce che la questione relativa alla costituzione di una garanzia finanziaria a copertura dei costi di chiusura e della successiva gestione costituisce un problema sistemico che richiede un'impostazione globale.

La Commissione avvierà discussioni con gli Stati membri a livello tecnico.

¹³ Un recente studio (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf) svolto per conto della Commissione suggerisce che gli strumenti economici (per es. tasse sulle discariche, responsabilità estesa del produttore e regimi «paghi quanto butti») sono funzionali ed efficaci nel raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio.

¹⁴ Si prega di fare riferimento alla comunicazione della Commissione del 2010 relativa alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea — COM(2010) 235 definitivo (disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>). La Commissione ha realizzato linee guida su come applicare il principio del ciclo di vita alla gestione dei rifiuti organici (cfr. <http://lct.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/D4A-Guidance-on-LCT-LCA-applied-to-BIO-WASTE-Management-Final-ONLINE.pdf>).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 4 a)

Entro la fine del 2014 la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio¹⁵ relazioni corredate, se del caso, da proposte legislative in materia, tra l'altro, di prevenzione dei rifiuti e obiettivi di dissociazione per il 2020. Gli obiettivi di prevenzione dei rifiuti sono stati proposti dalla Commissione per la revisione del 2008 della direttiva quadro sui rifiuti, anche se non è stato raggiunto alcun accordo durante la procedura di codecisione.

Raccomandazione 4 b)

La Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia per l'invio in discarica di rifiuti non trattati (non inclusi nel campione della Corte), che è in fase di parere motivato. Questo procedimento di infrazione potrebbe raggiungere la Corte di giustizia dell'UE e, in tal caso, la Commissione si aspetterà che, nella sua sentenza, la Corte chiarisca il significato di «trattamento» ai sensi della direttiva sulle discariche.

Se il procedimento non raggiungesse mai la Corte, la Commissione potrebbe prevedere di affrontare in primo luogo la questione a livello tecnico con gli Stati membri.

Raccomandazione 4 c)

La Commissione sta valutando la possibilità di elaborare criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere tale in relazione ai rifiuti biodegradabili.

Raccomandazione 4 d)

La Commissione riconosce che la questione relativa alla costituzione di una garanzia finanziaria a copertura dei costi di chiusura delle discariche e della loro successiva gestione costituisce un problema sistemico che richiede un'impostazione globale.

La Commissione avvierà discussioni con gli Stati membri a livello tecnico.

¹⁵ Conformemente all'articolo 9 della direttiva quadro sui rifiuti.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 20/2012

Il finanziamento attraverso misure strutturali di progetti di infrastrutture per la gestione dei rifiuti urbani contribuisce efficacemente al conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi della politica dell'UE in materia di rifiuti?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 — 66 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-011-7

doi:10.2865/42386

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

I RIFIUTI URBANI, SE NON RACCOLTI, TRATTATI E SMALTITI IN MODO APPROPRIATO, POSSONO AVERE UN IMPATTO AMBIENTALE NEGATIVO. L'UE HA QUINDI INTRODOTTO, MEDIANTE ALCUNE DIRETTIVE, NORME E OBIETTIVI SPECIFICI COMUNI E COFINANZIA INFRASTRUTTURE PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI IN DETERMINE REGIONI. NELLA SUA RELAZIONE, LA CORTE HA ESAMINATO SE QUESTI INVESTIMENTI SIANO STATI EFFICACI E SE ABBIANO CONTRIBUITO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI RIFIUTI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9241-011-7

