

- pile ed accumulatori esausti: 88,7 eurocentesimi/kg;
- farmaci scaduti: 1,74 euro/kg;
- vernici e adesivi: 1,07 euro/kg;
- contenitori T e/o F: 1,78 euro/kg;
- toner esausti: 1,78 euro/kg;
- tubi fluorescenti esausti: 1,35 euro/kg.

Un'extrapolazione dei costi pro capite annui, calcolati sul campione esaminato, all'intera popolazione italiana mostra che il costo complessivo di gestione dei servizi di igiene urbana a livello nazionale ammonterebbe, nel 2013, a circa 9.691 milioni di euro all'anno, di cui circa 3.833 milioni per le fasi di gestione dei rifiuti indifferenziati, 2.523 milioni per le raccolte differenziate, 1.403 milioni per lo spazzamento e lavaggio delle strade e la quota rimanente per i costi comuni e d'uso del capitale.

7. Monitoraggio di specifici flussi di rifiuti in ottemperanza alle disposizioni comunitarie

7.1 Premessa

Per alcuni flussi di rifiuti la normativa europea prevede che gli Stati membri forniscano, con cadenze prestabilite, i risultati del monitoraggio sull'attuazione delle normative specifiche e del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio.

I flussi di rifiuti assoggettati al suddetto monitoraggio sono:

- i veicoli fuori uso (direttiva 2000/53/CE)
- i rifiuti di pile ed accumulatori (direttiva 2006/66/CE)
- gli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (direttiva 1994/62/CE)
- i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE, direttiva 2002/96/CE)
- i rifiuti urbani e i rifiuti da costruzione e demolizione (direttiva 2008/98/CE)⁷.

7.2 Veicoli fuori uso (Direttiva 2000/53/CE)

I veicoli fuori uso rappresentano un flusso prioritario di rifiuti, sia in termini qualitativi che quantitativi, e per questo motivo sono stati oggetto di una specifica regolamentazione a livello europeo (direttiva 2000/53/CE).

La direttiva europea stabilisce obiettivi di reimpiego e recupero fedelmente trasposti nella norma italiana di recepimento, d.lgs. n. 209/2003 che stabilisce che gli operatori economici dovranno garantire le seguenti percentuali minime di reimpiego e recupero:

- **entro il 1° gennaio 2006**, per i veicoli fuori uso prodotti a partire dal 1° gennaio 1980, la

⁷I dati sul monitoraggio delle percentuali di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani, ai fini della verifica del conseguimento del target di cui alla direttiva 2008/98/CE, sono stati già esaminati nel precedente paragrafo 2, nell'ambito dell'esposizione delle informazioni sul ciclo di gestione degli RU. Nel presente paragrafo vengono, pertanto, riportati solo i dati sul monitoraggio dei rifiuti da attività di costruzione e demolizione (C&D).

percentuale di reimpiego e recupero dovrà essere, almeno, pari all'**85%** del peso medio per veicolo e per anno e la percentuale di reimpiego e riciclaggio per gli stessi veicoli dovrà essere almeno pari all'**80%** del peso medio per veicolo e per anno. Per i veicoli prodotti anteriormente al 1° gennaio 1980, la percentuale di reimpiego e recupero dovrà essere almeno pari al **75%** del peso medio per veicolo e per anno e la percentuale di reimpiego e riciclaggio dovrà essere almeno pari al **70%** del peso medio per veicolo e per anno;

- **entro il 1° gennaio 2015**, per tutti i veicoli fuori uso, la percentuale di reimpiego e recupero dovrà essere almeno pari al **95%** del peso medio per veicolo e per anno e la percentuale di reimpiego e riciclaggio dovrà essere almeno pari all'**85%** del peso medio per veicolo e per anno.

L'articolo 11, comma 4 del D,Lgs. 209/2003, prevede che l'ISPRA predisponga annualmente una relazione, utilizzata dal Ministero dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare per la comunicazione alla Commissione europea sull'applicazione delle disposizioni normative, contenente le seguenti informazioni:

- i dati trasmessi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti relativi alle immatricolazioni di nuovi veicoli avvenute nell'anno solare precedente, ai certificati di rottamazione pervenuti dai centri di raccolta, dai concessionari, dai gestori delle succursali delle case costruttrici o degli automercati relativi ai veicoli fuori uso ad essi consegnati, nonché i dati relativi alle cancellazioni che pervengono dal Pubblico Registro Automobilistico (PRA);
- i dati comunicati annualmente, attraverso il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), dai soggetti che effettuano attività di raccolta, trasporto e trattamento dei veicoli fuori uso relativi ai veicoli fuori uso ed ai pertinenti materiali e componenti sottoposti a trattamento, nonché i dati relativi ai materiali, ai prodotti ed ai componenti ottenuti ed avviati al reimpiego, al riciclaggio e al recupero;
- i dati comunicati da coloro che esportano i veicoli fuori uso o loro componenti.

L'andamento delle percentuali di reimpiego riciclaggio e recupero raggiunte a livello nazionale per il trattamento dei veicoli fuori uso è riportato in Figura 7.26.

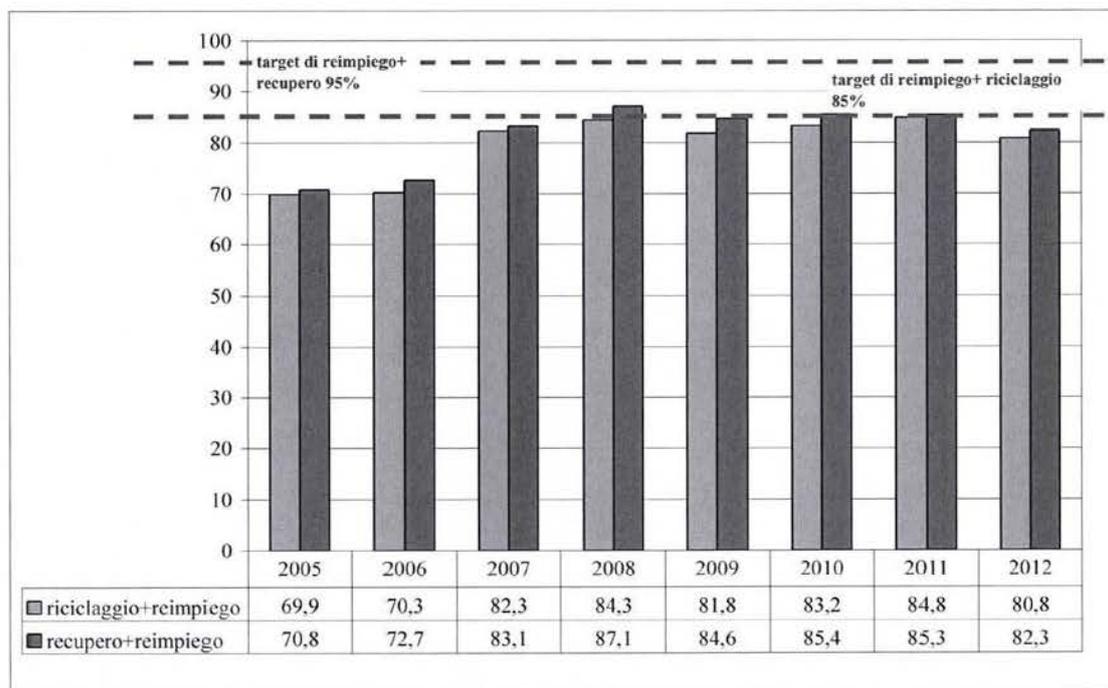


Figura 7.26 - Target di reimpiego, riciclaggio e recupero dei veicoli fuori uso

Fonte: elaborazioni ISPRA

7.3 Rifiuti di pile e accumulatori (Direttiva 2006/66/CE)

Per i rifiuti di pile e accumulatori portatili la direttiva 2006/66/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal d.lgs. n. 188/2008, fissa obiettivi di raccolta del 25% al 2012 e del 45% al 2016.

I tassi di raccolta delle pile e degli accumulatori portatili riportati in Tabella 7.9 e Figura 7.27 sono stati calcolati applicando la metodologia di cui all'allegato I alla direttiva 2006/66/CE.

Va rilevato che i dati trasmessi alla Commissione europea sono elaborati da ISPRA utilizzando le seguenti fonti di informazione:

- immesso al consumo di pile e accumulatori sul territorio nazionale: banche dati del Registro dei Produttori di Pile e Accumulatori di cui al d.lgs. n. 188/2008;
- raccolta dei rifiuti di pile e accumulatori portatili: dati comunicati dal Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori (CDCNPA), ripartiti sulla base della composizione media della raccolta desunta da:
 - banche dati relative alle dichiarazioni del Modello Unico Ambientale presentate, ai sensi dell'articolo 189, comma 5 del d.lgs. n. 152/2006, dai soggetti istituzionali responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani;
 - banche dati ISPRA sulla raccolta differenziata e sulla produzione dei rifiuti urbani su scala comunale;
- riciclaggio dei rifiuti di pile e accumulatori portatili, industriali e per avviamento: elaborazione delle banche dati relative alle dichiarazioni del Modello Unico Ambientale presentate, per l'anno 2014, dai soggetti di cui all'articolo 189, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006. I quantitativi di rifiuti riciclati da

impianti esteri sono stati desunti dalle banche dati MUD incrociate con l'elenco degli impianti trasmesso dal CDCNPA.

Le elaborazioni condotte portano a stimare un riciclaggio complessivo delle pile e degli accumulatori portatili superiore, nel 2013, al 62% del raccolto. Escludendo le quote destinate all'estero, il tasso di riciclaggio complessivo presso impianti localizzati sul territorio nazionale si attesta a una percentuale pari al 12,7% del raccolto. La restante quota è stata avviata a operazioni preliminari di cernita, pretrattamento, messa in riserva, deposito preliminare oppure a operazioni di smaltimento.

Tipologia	Pile e accumulatori portatili			Totale pile e accumulatori (portatili, avviamento, industriali)	
	Imnesso al consumo	Raccolta	Tasso di raccolta	Efficienza di riciclaggio	Riciclaggio totale
	(tonnellate)	(tonnellate)	(%)	(%)	(tonnellate)
Pb	6.816,42	1.458,26	23,9	79 (1)	221.245,80
Ni-Cd	2.115,88	547,90	39,1	nd	789,97
Altro	19.006,75	6.423,07	29,9	84 (1)	5.608,07
Totale	27.939,05	8.429,23	29,1		227.643,84

Tabella 7.9 – Dati sulla raccolta delle pile e degli accumulatori portatili e sul riciclaggio totale delle pile e degli accumulatori, anno 2013

(1) valore medio calcolato solo per impianti italiani

Fonte: elaborazioni ISPRA

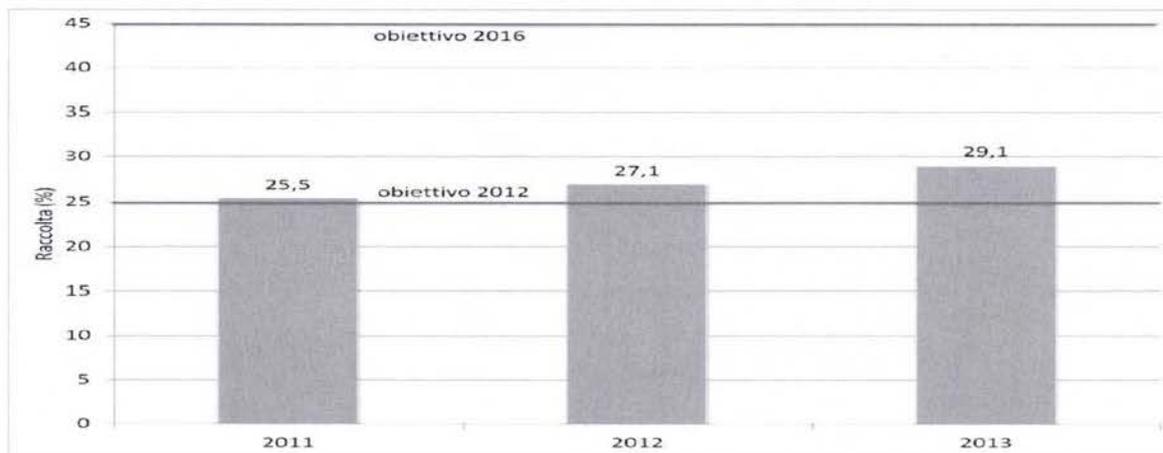


Figura 7.27 – Percentuale di raccolta delle pile e degli accumulatori portatili, anni 2011-2013

Fonte: ISPRA

7.4 Imballaggi e rifiuti di imballaggio (Direttiva 1994/62/CE)

L'articolo 6 della direttiva 1994/62/CE, così come modificata dalla direttiva 2004/12/CE, fissa i seguenti obiettivi di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio:

- a. *entro il 30 giugno 2001 almeno il 50% e fino al 65% in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento rifiuti con recupero di energia;*
- b. *entro il 31 dicembre 2008 almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento rifiuti con recupero di energia;*
- c. *entro il 30 giugno 2001 sarà riciclato almeno il 25% e fino al 45% in peso di tutti i materiali di imballaggio contenuti nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15% in peso per ciascun materiale di imballaggio;*
- d. *entro il 31 dicembre 2008 sarà riciclato almeno il 55% e fino all'80% in peso dei rifiuti di imballaggio;*
- e. *entro il 31 dicembre 2008 saranno raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio:*
 - i. *60% in peso per il vetro;*
 - ii. *60% in peso per la carta e il cartone;*
 - iii. *50% in peso per i metalli;*
 - iv. *22,5% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica;*
 - v. *15% in peso per il legno.*

Gli obiettivi comunitari sono stati trasposti, nell'ordinamento nazionale, dall'allegato E alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006 con alcune modificazioni. In particolare al punto 1 del suddetto allegato, vengono fissati target più ambiziosi per quanto concerne il riciclaggio degli imballaggi in plastica e legno con percentuali da conseguirsi al 31 dicembre 2008 pari, rispettivamente al 26% e 35%.

I target stabiliti dalla direttiva imballaggi sono attualmente in fase di revisione e sono stati oggetto di estesa trattazione nell'ambito delle attività condotte dal Gruppo Ambiente in seno al Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio Europeo.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio del conseguimento degli obiettivi, l'articolo. 220, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che il Consorzio nazionale imballaggi comunichi, annualmente, alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti (ISPRA) i dati relativi "al quantitativo degli imballaggi, per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale", utilizzando il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) di cui alla L. 70/94. Tali dati devono essere utilizzati dall'ISPRA ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio ed inseriti in una relazione annuale da trasmettere al MATTM ai sensi quanto previsto dal comma 7 del medesimo articolo.

La relazione viene predisposta annualmente utilizzando gli schemi previsti dalla decisione 2005/270/CE e contiene le seguenti informazioni:

- quantità di rifiuti di imballaggio prodotti in Italia e recuperati o inceneriti presso impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia all'interno o all'esterno dell'Italia;
- quantità di rifiuti di imballaggio inviati in altri Stati membri o esportati al di fuori della Comunità per fini di recupero o incenerimento presso impianti di incenerimento dei rifiuti con recupero di energia quantità di rifiuti di imballaggio prodotti in altri Stati membri o importati da Paesi terzi e inviati in Italia per fini di recupero o incenerimento dei rifiuti con recupero di energia.

Come emerge dalla Figura 7.28, tratte dal Rapporto Rifiuti Urbani - Edizione 2014 di ISPRA, gli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dalla legislazione europea, nonché quelli fissati dalla normativa nazionale con riferimento alle singole frazioni merceologiche, da conseguire entro il 31 dicembre 2008, sono stati raggiunti e superati con anticipo rispetto al termine stabilito (obiettivo di recupero conseguito nel 2004, quello del riciclo nel 2006).

Nel 2013, il recupero complessivo dei rifiuti di imballaggio raggiunge il 77,5% dell'immesso al consumo (76,3% nel 2012). Si segnala che, allo stato attuale, i dati più aggiornati comunicati alla Commissione (in conformità alle scadenze temporali previste dalla normativa comunitaria) si riferiscono all'anno 2012. L'ultima annualità qui riportata rappresenta, pertanto, un aggiornamento derivante da elaborazioni condotte da ISPRA sulla base dei dati CONAI e pubblicato dall'Istituto nell'ultima edizione del Rapporto Rifiuti Urbani.

La percentuale di riciclaggio sull'immesso al consumo mostra un aumento di un punto percentuale, associato ad un incremento dei quantitativi di rifiuti di imballaggio avviati a riciclo e ad un calo dell'immesso al consumo, passando dal 66,6% del 2012 al 67,6% del 2013. La percentuale di recupero energetico mostra, invece, una crescita limitata (9,6% del 2012, 9,9% del 2013). Nel quinquennio 2009-2013 la percentuale di recupero energetico si mantiene pressoché stabile, mentre quella del riciclaggio aumenta di quasi quattro punti percentuali.

Nel biennio 2012-2013 si osserva un aumento delle percentuali di recupero complessivo rispetto all'immesso al consumo per quasi tutte le filiere (alluminio, carta, legno, plastica e vetro). Solo l'acciaio mostra una flessione, dovuta alla riduzione della quota di riciclaggio e all'aumento dei quantitativi di imballaggi immessi sul mercato (Tabella 7.10). Va segnalato che gli obiettivi sono raggiunti a livello nazionale, ma con forti differenze nei diversi contesti territoriali, come emerge dalla percentuali di raccolta differenziata rilevate nel 2013: 54,4% al Nord, 36,4% al Centro e 28,9% al Sud. Alcune regioni del Sud, in particolare, nonostante l'aumento del numero di convenzioni stipulate con i Consorzi di filiera (112 in più rispetto al 2012), continuano a raccogliere quantità non elevate di rifiuti di imballaggio.

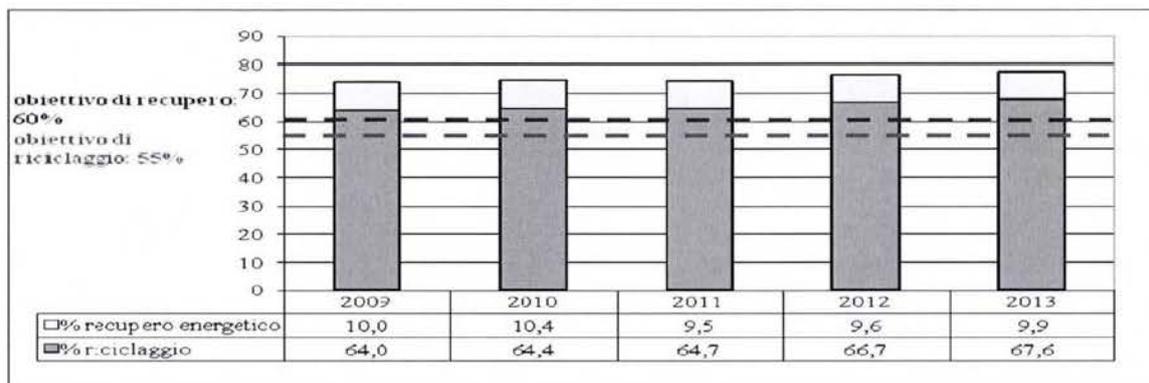


Figura 7.28 - Percentuali di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, anni 2009 –2013

Fonte: Elaborazioni ISPRA su dati CONAI e Consorzi di filiera

Materiale	%	
	2012	2013
Acciaio	75,5	73,6
Alluminio	66,7	70,4
Carta	91,9	93,2
Legno	57,3	57,8
Plastica	71,8	75,5
Vetro	70,9	72,9
Totale	76,3	77,5

Tabella 7.10 - Percentuali di recupero totale delle singole frazioni merceologiche rispetto all'impresso al consumo, anni 2012 - 2013

Fonte: CONAI

L'analisi dei dati relativi allo smaltimento, calcolato da ISPRA come differenza tra i quantitativi di imballaggi immessi al consumo ed i quantitativi di rifiuti di imballaggio complessivamente recuperati, evidenzia, tra il 2000 ed il 2013, una riduzione di quasi il 62%, pari a oltre 4,1 milioni di tonnellate (Figura 7.29). Va, tuttavia, rilevato che lo smaltimento continua a rappresentare una quota rilevante dell'impresso al consumo degli imballaggi, pari al 22,5% (oltre 2,5 milioni di tonnellate nel 2013). Rispetto al 2012, i quantitativi di rifiuti di imballaggio smaltiti appaiono in calo del 5,4%, corrispondente a circa 145 mila tonnellate.

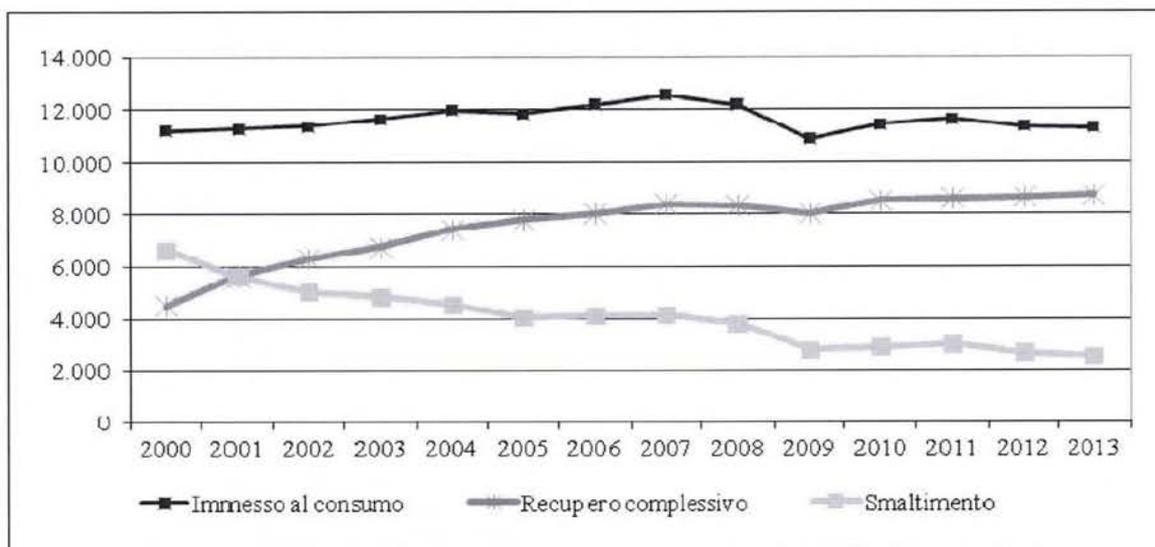


Figura 7.29 – Recupero totale e smaltimento dei rifiuti di imballaggio (1.000*tonnellate), anni 2000 – 2013

Fonte: Elaborazioni ISPRA su dati CONAI e Consorzi di filiera

7.5 Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Direttiva 2002/96/CE)

L'articolo 5, paragrafo 1 della direttiva 2002/96/CE stabilisce che gli Stati membri adottino misure adeguate al fine di ridurre al minimo lo smaltimento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) come rifiuti municipali misti e raggiungere un elevato livello di raccolta separata dei RAEE. Il successivo paragrafo 5 prevede che gli Stati membri provvedano affinché entro il 31 dicembre 2008 venga raggiunto un tasso di raccolta separata di RAEE provenienti dai nuclei domestici pari ad almeno 4 kg in media per abitante all'anno. I dati relativi al monitoraggio dell'andamento della raccolta differenziata pro capite dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche in Italia sono riportati in Figura 7.30.

Si segnala che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1 della direttiva 2012/19/CE (disposizione recepita dall'articolo 14, comma 1, lettera a del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49), l'obiettivo dei 4 kg per abitante continua ad applicarsi fino al 31 dicembre 2015. A partire dal 2016 si applicherà, invece, l'obiettivo percentuale di raccolta del 45%, calcolato sulla base del peso totale dei RAEE raccolti dallo Stato membro in un dato anno ed espresso come percentuale del peso medio delle AEE immesse sul mercato nel medesimo Stato membro nei tre anni precedenti.

Gli Stati membri devono, inoltre, provvedere affinché il volume dei RAEE raccolti aumenti gradualmente nel periodo dal 2016 al 2019, fino al raggiungimento del tasso di raccolta del 65% a partire dall'anno 2019, calcolato come peso medio delle AEE immesse sul mercato nei tre anni precedenti o, in alternativa, dell'85 % rispetto al peso dei RAEE prodotti nel territorio dello Stato membro.

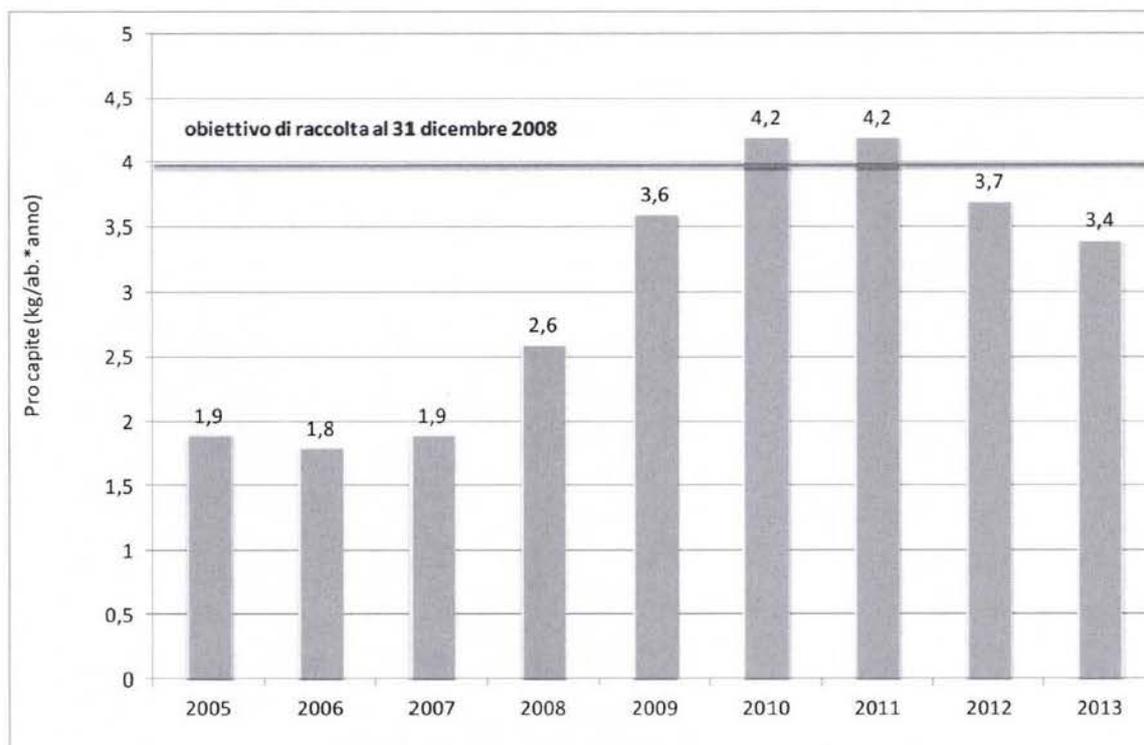


Figura 7.30 - Andamento della raccolta differenziata pro capite dei RAEE, anni 2005-2013

Fonte: elaborazioni ISPRA

7.6 Rifiuti da costruzione e demolizione (Direttiva 2008/98/CE)

La direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, all'art. 11 individua l'obiettivo di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio ed altre forme di recupero di materia, escluso il materiale allo stato naturale identificato dal codice 170504 dell'elenco europeo dei rifiuti. La direttiva prevede un obiettivo, da determinarsi secondo le modalità individuate dalla decisione 2011/753/EU, del 70% di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero di materia entro il 2020.

Nel grafico che segue sono riportati i valori riscontrati nel monitoraggio effettuato dall'ISPRA per gli anni 2010, 2011 e 2012 (Figura 7.31). Nella determinazione delle percentuali è stato escluso il quantitativo di rifiuti utilizzati in operazioni di riempimento ("backfilling") da intendersi, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6 della decisione 2000/753/EU, come le operazioni di recupero in cui i rifiuti idonei sono utilizzati a fini di bonifica in aree escavate o per interventi paesaggistici e in cui i rifiuti sostituiscono materiali che non sono rifiuti. Negli anni 2010, 2011 e 2012 i quantitativi di rifiuti da C&D utilizzati in attività di backfilling sono risultati, rispettivamente, pari a 337 mila, 240 mila e 165 mila tonnellate.

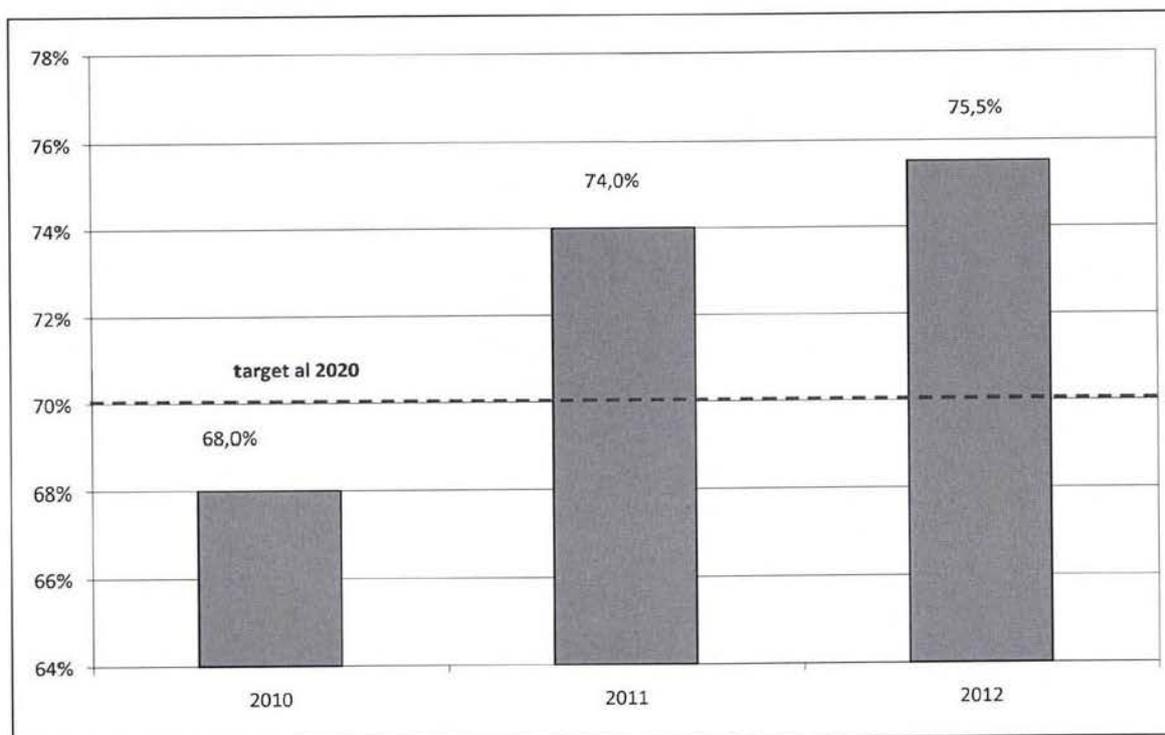


Figura 7.31 – Andamento della percentuale di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e delle altre forme di recupero di materia, escluso il backfilling, dei rifiuti da costruzione e demolizione

Fonte: elaborazioni ISPRA

8. Criticità nel sistema di gestione dei rifiuti italiano all'attenzione della Commissione Europea - stato delle procedure di infrazione

Il nostro Paese si trova in questo momento in una situazione delicata relativamente ad alcune procedure di infrazione comunitaria che riguardano la non corretta attuazione della normativa sulla gestione dei rifiuti. Questa situazione è determinata dall'intensificazione delle pressioni esercitate dalla Commissione Europea e dal Parlamento Europeo per la risoluzione dei casi emblematici sulle discariche abusive, sulla gestione dei rifiuti in Campania e sulla discarica di Malagrotta, esteso poi al Lazio dalla Commissione Europea.

Occorre tuttavia ricordare che il numero delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia è da alcuni anni in costante diminuzione. Tale dato è confermato anche per le procedure che riguardano la normativa ambientale, ancora di gran lunga più numerose rispetto ad altre tematiche, ma che spesso si concludono con archiviazioni, in particolare nel settore dei rifiuti.

Ciò non di meno, il nostro Paese gode di brutta fama e viene classificato in modo non del tutto corretto dalla Commissione Europea al ventesimo posto su 27 Stati membri per quanto riguarda la gestione dei rifiuti.

Sui criteri adottati per ottenere questa valutazione, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha espresso una forte riserva nel corso del Workshop organizzato ad ottobre 2012 dalla Commissione Europea con le Autorità locali e nazionali e ha segnalato alcune discrepanze che spiegano questa performance negativa.

Ci troviamo però in grande difficoltà nel difendere un sistema Paese che ha e sta ancora realizzando progressi importanti per una corretta gestione dei rifiuti a livello nazionale e locale (con alcune misure addirittura anticipatorie rispetto ai dettami comunitari) per il semplice motivo che rimangono ancora in piedi le suddette procedure di infrazione. Detti casi sono giustamente, sia dal punto di vista mediatico sia dal punto di vista legale, evidenti dimostrazioni di persistenti situazioni di insostenibilità sul nostro territorio.

I tre casi menzionati sono da distinguere tra di loro in quanto per ciò che concerne la procedura di infrazione 2003/2077 sulle discariche abusive e la procedura di infrazione 2007/2195 sulla gestione dei rifiuti in Campania siamo ad uno stadio molto avanzato.

In entrambi i casi, sono state emanate sentenze di prima condanna, rispettivamente nel 2007 e nel 2010 e il nostro Paese è oggetto di un secondo deferimento ai sensi dell'articolo 260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea con una quantificazione della Commissione Europea delle sanzioni pecuniarie da applicare in caso di seconda condanna.

Invece, nel caso relativo alla Regione Lazio il contenzioso è stato aperto nel 2011 e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il 15 ottobre 2014, nella causa C 323/13, ha emanato una prima sentenza di condanna.

8.1 La procedura di infrazione sulle discariche abusive

La procedura di infrazione sulle discariche abusive è stata aperta inizialmente a seguito della pubblicazione di un rapporto del Corpo Forestale dello Stato, che censiva, sotto un'unica denominazione, migliaia di siti in cui erano stati abbandonati rifiuti e discariche dismesse. A seguito della sentenza di condanna della CGUE del 26 aprile 2007 e della successiva emanazione del parere motivato ex art 228 TCE, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha intrapreso un'azione volta alla creazione di un sistema di monitoraggio, con aggiornamento dei dati regionali relativi alla bonifica dei siti oggetto della procedura.

Rispetto ai 5.297 siti da ripristinare, inizialmente segnalati, gli aggiornamenti trasmessi alla Commissione Europea hanno evidenziato progressivi miglioramenti. L'ultimo aggiornamento trasmesso a dicembre 2012 riportava pertanto che il numero di discariche da ripristinare era diminuito a 212 siti, la maggior parte dei quali con interventi in corso.

Ciò non di meno, con ricorso del 16 aprile 2013, la Commissione Europea deferiva il nostro Paese per non aver dato piena esecuzione alla prima sentenza di condanna e contestava ancora la presenza sul nostro territorio di 218 discariche abusive.

Con il ricorso, veniva richiesto alla Corte di condannare il nostro Paese al pagamento di un'ammenda forfettaria (la cosiddetta "multa") di circa 56 milioni di euro; ed un'ammenda giornaliera di 256.819,20 euro per ogni giorno successivo all'eventuale seconda condanna e fino alla risoluzione definitiva del caso (circa 93.739.008 euro all'anno).

Il dato riportato nel ricorso appare parziale in quanto i 218 siti segnalati sono per lo più ex discariche comunali chiuse da anni, antecedentemente comunque al termine per adempiere alla sentenza del 2007.

Data la gravità e l'urgenza della situazione, il Governo ha deciso adottare ulteriori misure per lo stanziamento dei fondi necessari alla bonifica delle discariche ancora oggetto della procedura di infrazione.

In effetti, con l'avanzamento delle attività di bonifica per i siti oggetto di contestazioni comunitarie, sarà pertanto possibile ottenere una riduzione delle sanzioni pecuniarie che saranno imposte soltanto con la seconda sentenza di condanna della Corte di Giustizia.

A fronte di un fabbisogno stimato di euro 118.558.237,2744 per il finanziamento degli interventi da ultimare, è stata data parziale copertura finanziaria con il Piano straordinario previsto dall'art. 1, comma 113, della L. n. 147 del 2013 per un importo di euro 60.152.002,92, con il quale è stata data copertura agli interventi nelle discariche presenti nelle regioni della Sicilia, Puglia, Veneto e Abruzzo.

Le somme residue che non trovano attualmente copertura finanziaria né nazionale né regionale ammontano ad euro 58.406.234,35. E quindi necessario un ulteriore sforzo per la risoluzione del caso.

Appare, inoltre, indispensabile una piena e fattiva collaborazione di tutte le Regioni sul cui territorio insistono situazioni irrisolte.

8.2 La procedura di infrazione sulla gestione dei rifiuti in Campania

Nel quadro della procedura di infrazione sulla gestione dei rifiuti in Campania, a seguito della condanna pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il 4 aprile 2010, la Commissione Europea, a settembre 2011, ha notificato una lettera di messa in mora ex art 260 TFUE nei confronti dell'Italia per mancata esecuzione della suddetta sentenza.

Con la sentenza l'Italia è stata condannata per violazione della direttiva comunitaria 2006/12/CE per non avere creato nella Regione Campania una rete integrata di gestione dei rifiuti urbani.

Il 24 gennaio 2012 è stato pubblicato nel bollettino regionale della Campania il Piano regionale di gestione dei rifiuti, che prevede la realizzazione dell'impiantistica necessaria a garantire l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani, la cui completa attuazione è prevista nel 2016.

Tuttavia, la Commissione europea invitava il Governo italiano a garantire una corretta gestione dei rifiuti anche durante il periodo transitorio 2012-2016, in attesa dell'entrata in funzione degli impianti previsti dal Piano regionale di gestione dei rifiuti.

A tal fine, la Regione Campania ha elaborato un "Programma attuativo per la gestione dei rifiuti in Campania nel periodo transitorio", da ora in poi "Programma", che contiene un dettagliato elenco degli impianti da realizzare con relativi tempi di ultimazione lavori.

Il Programma è stato trasmesso, tramite Rappresentanza italiana, alla Commissione europea che ha preteso che fossero apportate alcune integrazioni entro il 15 settembre 2012 e che da tale data fossero predisposti dalla Regione e trasmessi report trimestrali per poter verificare il rispetto del cronoprogramma attuativo.

Il cronoprogramma previsto nel Programma attuativo predisposto dalla Regione Campania per la realizzazione degli interventi necessari ad adempiere agli obblighi stabiliti nella citata sentenza, non è stato, però, rispettato.

Di conseguenza, in data 14 gennaio 2014, la Commissione Europea ha nuovamente deferito lo Stato Italiano innanzi alla Corte di Giustizia per mancata esecuzione della suddetta sentenza e notificato un ricorso ex articolo 260 TFUE.

In caso di condanna, lo Stato Italiano rischia pesantissime sanzioni pecuniarie quantificate dalla Commissione Europea in una somma forfettaria (la cosiddetta "multa") di 28.089, 60 euro al giorno dovuta per il numero di giorni che intercorre tra la data della prima sentenza e la data della seconda sentenza (circa 10.252.704 euro all'anno); una penalità di mora di 256.819, 20 euro al giorno dovuta dal giorno in cui verrà pronunciata la seconda sentenza fino al completo adempimento (circa 93.739.008 euro all'anno).

Allo stato, quindi, gli effetti della procedura di infrazione comunitaria per il mancato rispetto degli impegni assunti dalla Regione Campania rischia di determinare complessivamente a carico del Paese una condanna al pagamento di una sanzione di circa 228.488.832,00 euro.

Con l'ultimo report trimestrale (VIII report del 15 settembre 2014), la Regione Campania ha fornito un quadro aggiornato delle attività messe in atto per risolvere le criticità contestate dalla Commissione,

dimostrando un costante impegno nella riduzione della produzione dei rifiuti e nell'aumento della raccolta differenziata, ma confermando nel contempo i ritardi accumulati sul cronoprogramma concordato con la Commissione Europea.

Attualmente, quindi, nonostante gli sforzi compiuti, anche a livello nazionale per sostenere la Regione Campania, non è possibile escludere, a breve termine, la possibilità di condanna nei confronti del nostro Paese, con ingenti sanzioni pecuniarie.

8.3 La procedura di infrazione relativa alla gestione dei rifiuti nella Regione Lazio

Per quanto riguarda la procedura di infrazione comunitaria 2011/4021 relativa alla gestione dei rifiuti nella Regione Lazio, occorre sottolineare il fatto che il caso che riguardava inizialmente soltanto la discarica di Malagrotta, è solo in un secondo momento è stato esteso alle altre discariche di rifiuti urbani presenti nella Regione Lazio.

La principale contestazione sollevata nel ricorso riguarda il rispetto dell'articolo 6 della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, ai sensi della quale gli Stati membri devono provvedere affinché siano conferiti in discarica solo rifiuti adeguatamente trattati. La Commissione ritiene nella Regione Lazio non vi sia una rete integrata ed adeguata di impianti atti a garantire il necessario idoneo trattamento dei rifiuti. Per idoneo trattamento la Commissione considera una adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica.

A seguito dell'aggravamento della procedura di infrazione e nel rispetto degli impegni assunti con la Commissione Europea, la discarica di Malagrotta è stata chiusa definitivamente ad ottobre 2013.

Sono state inoltre adottate idonee misure al fine di aumentare il tasso di raccolta differenziata dei rifiuti urbani al fine di ridurre il quantitativo dei rifiuti da avviare a smaltimento. In particolare, il "Patto per Roma" è stato adottato al fine di promuovere e sviluppare un sistema di raccolta differenziata che raggiunga il valore del 30% dei rifiuti urbani entro la fine del 2012, del 40% entro il 2013, del 50% entro il 2014, del 60% entro il 2015 e del 65% entro il 2016.

In merito al tele programma, tuttavia, non sono stati conseguiti gli obiettivi di raccolta differenziata fissati dal Patto per Roma. Infatti, gli ultimi dati elaborati da ISPRA riportano che il tasso di raccolta differenziata del Comune di Roma Capitale si è fermato, per l'anno 2013, a quota 29,69 %.

A fronte dell'effettivo deficit di pre-trattamento dei rifiuti documentato sia dal Piano regionale di gestione dei rifiuti che da diversi provvedimenti, la Regione ha comunicato stime migliorative sui tassi di raccolta differenziata raggiunti e sulle quantità di rifiuti prodotti e illustrato le misure adottate per compensare il deficit di trattamento in alcuni SubAto, rendendo pienamente operativi gli impianti di Trattamento Meccanico Biologico attualmente in esercizio.

Ciò nonostante, con la recente sentenza del 15 ottobre 2014, la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per non avere garantito che la totalità dei rifiuti urbani conferiti nelle discariche fosse oggetto di un idoneo trattamento preventivo. In particolare la condanna riguarda il SubATO di Roma, con esclusione della discarica di Cecchina ubicata nel Comune di Albano Laziale, e del SubAto di Latina.

Va, altresì, precisato che tale condanna riguarda la situazione in essere alla data di scadenza del termine impartito con il parere motivato dalla Commissione Europea, cioè al 1° agosto 2012.

Ciò non di meno, al fine di dare piena esecuzione alla sentenza della Corte e onde evitare un aggravamento del relativo contenzioso, appare fondamentale valutare la situazione attuale e le eventuali misure aggiuntive necessarie a garantire la piena autosufficienza della Regione Lazio in materia di trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, in coerenza con la normativa dell'unione europea.

Questo obiettivo non può che essere raggiunto attraverso una proficua collaborazione tra le Autorità nazionali e regionali competenti e consentirà di avviare una fase di negoziato con la Commissione Europea finalizzata alla chiusura nel breve termine della procedura di infrazione in parola.

8.4 Il contenzioso Europeo sulla gestione dei rifiuti in Sicilia

Un primo contenzioso era stato aperto dalla Commissione Europea (EU PILOT 710/09/ENVI) in merito alla corretta applicazione della Direttiva quadro rifiuti nella Regione Siciliana ed in particolare alla rispondenza del piano di gestione dei rifiuti alla normativa comunitaria. Tale caso è stato successivamente archiviato dalla Commissione Europea sulla base delle risposte trasmesse dalle Autorità italiane.

A seguito dell'aggiornamento del Piano e l'approvazione del Ministero dello stesso, tenuto conto delle richieste formulate in specifiche interrogazioni presentate da membri del Parlamento Europeo, la Commissione Europea ha aperto una nuova indagine EU Pilot riguardo il Piano regionale per la gestione dei rifiuti in Sicilia (CASO EU PILOT 6582/ENVI).

In tale richiesta della Commissione lo Stato italiano è stato invitato a fornire informazioni circa:

- il decreto del Mattm di approvazione del piano di gestione dei rifiuti;
- l'espletazione della valutazione di incidenza nel corso del procedimento di approvazione del piano di gestione dei rifiuti della regione Siciliana;
- l'espletazione della valutazione ambientale strategica (VAS) successivamente all'approvazione del piano di gestione dei rifiuti della regione Siciliana da parte del MATTM;
- gli atti autorizzativi per tutti gli impianti compresi nel piano e lo stato di realizzazione degli stessi;
- l'espletamento della valutazione di incidenza per tutti gli impianti compresi nel piano che ricadono o si trovano nelle vicinanze di siti Natura 2000;
- l'espletamento della VIA per tutti gli impianti compresi nel piano;
- il rispetto delle direttive VIA, VAS, IED, Habitat, Discariche, e 2008/98/EC per quanto riguarda il progetto di discarica in c.da Timpazzo nel Comune di Gela e dell'impianto di TMB;
- il rispetto delle direttive VIA, VAS, IED, Habitat, Discariche, e 2008/98/EC per quanto riguarda il progetto di discarica di Bellolampo.

Gli elementi di risposta al progetto pilota predisposti dalla Regione Siciliana sono stati giudicati insoddisfacenti dalla Commissione europea la quale ha pertanto richiesto allo Stato italiano di fornire delle informazioni aggiuntive ampliando di conseguenza lo spettro delle contestazioni e delle richieste.

D'altronde, considerato lo stato dell'arte della gestione dei rifiuti nella Regione Siciliana è estremamente difficile fornire risposte soddisfacenti ed esaustive alla Commissione europea.

Tuttavia è ancora possibile lavorare per cercare di evitare l'apertura formale di una procedura d'infrazione e

nel caso non fosse possibile lavorare al fine di limitare l'entità delle contestazioni e quindi della portata di un'eventuale condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

A tal fine è però necessaria una operazione di mediazione e contrattazione con la Commissione europea, con tutti i rischi che ne derivano in caso di inadempienza della Regione nell'attuazione e realizzazione delle misure concordate.

9. L'azione del MATTM nella risoluzione delle criticità

Alla luce del quadro sopra esposto, il Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del mare nell'ambito delle proprie prerogative di legge è impegnata a dare concreta attuazione a quelle politiche in materia di gestione dei rifiuti in coerenza con i principi e finalità del legislatore europeo e nazionale.

La tematica della gestione dei rifiuti, e dei relativi criteri di priorità da osservare in tale gestione, costituisce da diversi anni, anche alla luce delle prescrizioni di derivazione europea, uno dei punti fondamentali delle politiche ambientali, al fine di perseguire l'obiettivo di far sì che i rifiuti non possano diventare fonte di pericolo per la salute dell'uomo e di pregiudizio per le risorse naturali e per l'ambiente.

Sotto tale aspetto, la Direttiva 2008/98/CE introduce un'importante e innovativa distinzione tra le diverse soluzioni praticabili per il trattamento dei rifiuti, ordinandole per via gerarchica con l'obiettivo di procedere verso una società europea del riciclaggio, con un alto livello di efficienza delle risorse cercando di evitare, per quanto possibile la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse.

Viene quindi stabilito un preciso ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale nella normativa e politica dei rifiuti che prevede, al fine di proteggere maggiormente l'ambiente, la seguente gerarchia:

- prevenzione;
- preparazione per il riutilizzo;
- riciclaggio;
- recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- smaltimento.

La gerarchia dei rifiuti, su cui è impostata la legislazione unionale sui rifiuti, sta gradualmente portando, a livello europeo e nazionale, all'adozione delle soluzioni preferite per tendere verso un nuovo sviluppo dell'economia non più fondato secondo un modello di crescita lineare all'insegna del "prendi, produci, usa e getta" ma fondato sulla circolarità dei prodotti e materie al fine di tendere verso una crescita economica più sostenibile e inclusiva⁸.

Di seguito si rappresentano le iniziative e l'impegno istituzionale del Ministero in ordine alle priorità stabilite dalla gerarchia dei rifiuti nonché le ulteriori iniziative di competenza ai sensi dell'articolo 195 del D.Lgs 152/2006.

⁸ Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – COM (2014) 398 final del 4 luglio 2014

9.1 La prevenzione dei rifiuti e lo spreco alimentare

Raccogliendo l'invito della Commissione Europea ad affrontare il tema dello spreco alimentare all'interno del proprio Piano Nazionale, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha dato avvio ai lavori di predisposizione, attraverso l'istituzione di un'apposita Task Force, del Piano Nazionale di Prevenzione degli Sprechi Alimentari (PINPAS). Al PINPAS è affidato il compito di delineare in maniera dettagliata gli aspetti e le misure che riguardano la prevenzione degli sprechi alimentari nel quadro più generale delle misure di prevenzione dei rifiuti e, più in generale, nel contesto delle politiche e delle strategie comunitarie in materia di sviluppo, sostenibile, sostenibilità della filiera agro-alimentare, efficienza nell'uso delle risorse naturali, protezione e tutela del capitale naturale.

Il PINPAS, attraverso la prevenzione degli sprechi e delle perdite alimentari sul territorio nazionale, persegue in primo luogo i seguenti obiettivi:

- contribuire alla riduzione degli impatti negativi sull'ambiente e alla pressione sulle risorse naturali legati/a alla filiera agro-alimentare;
- contribuire al sostentamento alimentare delle fasce più deboli della popolazione, favorendo il recupero dei prodotti alimentari invenduti o che hanno perso il loro valore commerciale a beneficio delle persone indigenti;
- contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali di prevenzione dei rifiuti stabiliti dal PNPR e al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dello smaltimento in discarica dei RUB.

In relazione agli obiettivi previsti dal Programma Nazionale di Prevenzione per il 2020, il PINPAS può, senz'altro, incidere su quello relativo alla produzione dei rifiuti urbani (riduzione del 5% della produzione degli RU per unità di PIL) attraverso:

- una diminuzione del contenuto di frazione umida nei rifiuti domestici, principalmente (ma non solo) mediante misure di sensibilizzazione dei consumatori (e nelle scuole) e attraverso misure sul sistema di etichettatura (relativa alla data di scadenza/data di consumo "preferibile") dei prodotti alimentari;
- una riduzione dei rifiuti alimentari (non pericolosi) assimilabili agli urbani prodotti in prevalenza da mense, ristoranti, bar, hotel, mercati ortofrutticoli ed esercizi commerciali, principalmente (ma non solo) attraverso la definizione di specifici accordi volontari finalizzati all'adozione di "buone pratiche antispreco", ivi incluse la donazione dei prodotti invenduti o delle eccedenze di pasto cotto.

Il secondo obiettivo dal Programma Nazionale di Prevenzione (riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil) non è, sostanzialmente, perseguibile attraverso la prevenzione degli sprechi alimentari; il quantitativo di prodotti alimentari smaltito come rifiuti speciali pericolosi è, infatti, trascurabile (rispetto al totale dei rifiuti speciali pericolosi prodotti in Italia) e limitato a particolari casi di contaminazione alimentare.

Per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti speciali non pericolosi (terzo obiettivo, ovvero riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL), il PINPAS può incidere:

- sulla riduzione dei rifiuti prodotti dal settore agro-industriale (di cui alla lettera a comma 3 articolo 184 del d.lgs. n. 152/2006), principalmente (ma non solo) attraverso l'adozione di misure volte a favorire la valorizzazione dei sottoprodotti dell'industria alimentare;