

URGE UN MERCATO UNICO EUROPEO PER I MATERIALI RECUPERATI DAI RIFIUTI.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La creazione di un mercato unico per i materiali recuperati dai rifiuti è al centro di numerosi interventi comunitari. Tuttavia, il commercio intraeuropeo di materie prime seconde è stagnante, mentre le importazioni di minerali e plastiche da Paesi terzi sono in crescita. Per superare l'impasse, occorre agire su più versanti: rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle materie prime seconde, garantire il mutuo riconoscimento dei criteri di End of Waste tra Paesi e introdurre strumenti economici dedicati a sostegno del riciclo. Il "Circular Economy Act" deve essere il contenitore in cui declinare queste politiche.

The creation of a single market for materials recovered from waste is the focus of many EU interventions. However, intra-European trade in secondary raw materials is stagnant, while imports of minerals and plastics from third countries are growing. To overcome the impasse, action is needed on several fronts: removing barriers to the free movement of secondary raw materials, ensuring mutual recognition of End of Waste criteria between countries, and introducing dedicated economic instruments to support recycling. The Circular Economy Act must be the container in which these policies are declined.

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Gianmarco Di Teodoro, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siciliacque, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CSEA, Viveracqua, Romagna Acque, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, Confservizi Lombardia, AssoAmbiente, Coripet, CONAI, Idea, CIC, Montello, Confservizi Veneto, Confservizi Piemonte, A2A, Edison, ASSBB, Assorimap, Acqua Novara VCO, SUEZ Italy, Nuove Acque, Aquanexa, Gruppo CAP, Società del Gres, Alia Servizi Ambientali, Acque Bresciane, Assolombarda, Lario Reti Holding, Erion Compliance Organization.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 290 - Transizione Energetica** - "Per chi girano le pale?" Accettazione sociale dei progetti di generazione rinnovabile e *best practice*, maggio 2025
- n. 289 - Rifiuti** - La gestione dei rifiuti tessili: perché serve uno schema di responsabilità del produttore?, aprile 2025
- n. 288 - Utility** - 2035: dai *macrotrend* al ruolo delle *utilities*, aprile 2025
- n. 287 - Acqua** - È possibile «desiderare» un aumento della bolletta dell'acqua?, aprile 2025
- n. 286 - Acqua** - Riuso potabile delle acque depurate: nuova frontiera nel contrasto alla scarsità idrica, febbraio 2025
- n. 285 - Rifiuti** - Modelli di raccolta e tariffazione dei rifiuti: come influenzano la qualità e la quantità degli imballaggi avviati a riciclo?, febbraio 2025
- n. 284 - Acqua** - Il contributo irriguo: possibili logiche incentivanti in una analisi dei Piani di Classifica, gennaio 2025
- n. 283 - Rifiuti** - Rifiuti e PIL: perché l'Italia produce più rifiuti tra i grandi Paesi UE?, gennaio 2025
- n. 282 - Transizione Energetica** - Colonnine di ricarica per gli EV: come abilitare gli investimenti in un contesto complesso, gennaio 2025
- n. 281 - Climate Finance** - Degrado della natura: quali impatti su imprese e banche?, dicembre 2024

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito Laboratorioref.it

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

La creazione di un mercato unico europeo per i rifiuti e l'economia circolare è tra le priorità indicate dal c.d. **"Rapporto Draghi"**¹ **per rinforzare la competitività dell'Unione Europea (UE), di cui il riciclo costituisce un ingrediente fondamentale.**

Per raggiungere questo obiettivo, il Rapporto sottolinea **in particolare una maggiore attenzione al mercato secondario delle materie prime critiche**, soprattutto delle c.d. **materie prime strategiche**. Si suggerisce di applicare efficacemente la legislazione in materia di raccolta e spedizione dei rifiuti e di potenziare gli investimenti in ricerca e sviluppo. Inoltre, vengono individuati numerosi ostacoli che ancora si frappongono alla creazione di un mercato unico per l'economia circolare, e che andrebbero rimossi.

Come ricorda il Rapporto, eccezione fatta per talune industrie della lavorazione dei metalli, per gran parte delle altre lavorazioni, **l'impiego di materie prime seconde (MPS) nei processi produttivi comporta trattamenti e autorizzazioni più costosi rispetto all'utilizzo del prodotto vergine**: talvolta il valore economico generato dal riciclo non supera i suoi costi, con la conclusione che la via dello smaltimento diventa quella "economicamente" preferibile. In secondo luogo, si registra un **divario negli investimenti** in diverse direzioni: dalla progettazione dei prodotti basati sull'utilizzo di MPS, alla ricerca e sviluppo di nuove applicazioni, ai modelli di *business* di economia circolare, all'innovazione nei modelli di raccolta dei rifiuti e nei trattamenti di selezione, preparazione per il riutilizzo e il riciclo. Inoltre, rilevano ostacoli a causa delle **condizioni disomogenee** per i **criteri di End of Waste (EoW)** tra Stati Membri e anche tra Regioni: ciò si traduce in un elevato carico amministrativo e in un aggravio di costi per le imprese che scoraggia il riciclaggio. Le esportazioni di rifiuti riciclabili verso Paesi terzi minano la possibilità di soddisfare gli obblighi di contenuto minimo di riciclato e conducono a una perdita di capacità di riciclaggio nell'Unione: **i riciclatori non possono competere con le importazioni "sovvenzionate" che originano da Stati che hanno una disciplina meno stringente** in materia ambientale, autorizzativa e di prodotto, dunque anche meno costosa e che si aggiunge ai divari di costo e tutela dei lavoratori. Anche per questi motivi, dal "Rapporto Draghi" **emerge chiara l'indicazione di adottare strumenti economici a sostegno dei processi di riciclaggio dei rifiuti, di produzione delle MPS e del loro collocamento sul mercato.**

L'impellenza di rafforzare il mercato unico - in un'ottica di circolarità - è stata ribadita ancora di recente da diverse iniziative comunitarie come il c.d. **"Clean Industrial Deal"**², che dovrà portare all'adozione di un vero e proprio **"Circular Economy Act"** nel **2026**. Con quest'ultimo atto, si intende favorire in particolare la **libera circolazione di prodotti circolari**, MPS e rifiuti.

Il presente *Position Paper* riprende e approfondisce i contenuti del rapporto **"L'Italia che Ricicla 2024"**, realizzato da AssoAmbiente con il contributo scientifico di REF Ricerche.

¹ Fonte: ["The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe"](#); ["The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations"](#).

² Fonte: ["COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation"](#), Brussels, COM(2025) 85 final, 26.02.2025.

IL MERCATO UNICO DELLE MPS NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Le politiche europee in materia di riciclo e di economia circolare si inseriscono a pieno titolo nel processo di rafforzamento del mercato unico europeo, che rappresenta uno dei pilastri dell'azione comunitaria sin dal 1993, cioè dalla data della sua istituzione. Da quel momento, all'interno dell'Unione, viene garantita la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali. L'implementazione del mercato unico europeo arriva a completamento di un percorso aperto dal Trattato di Roma del 1958 che, tra le altre cose, aveva introdotto la Comunità Economica Europea (CEE).

Accanto alla competitività, nell'agenda europea ha assunto un ruolo via via più centrale il tema ambientale, soprattutto con il varo del *Green Deal* nel 2019. Si tratta di un pacchetto di iniziative trasversali, dal clima all'ambiente, dai trasporti all'industria, dall'energia all'agricoltura, la cui implementazione è tutt'ora in atto, con cui l'UE punta a diventare il primo continente a impatto climatico zero traguardando contestualmente il raggiungimento di un mercato unico più integrato e *green*. Il *target* principale è rappresentato dall'azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra nell'Unione entro il 2050.

Il processo di rafforzamento del mercato unico europeo e la lotta al cambiamento climatico, in questo caso nella declinazione della transizione verso un'economia circolare, trovano una perfetta coniugazione nella creazione e nel rafforzamento di un mercato unico di scambio delle MPS, allo scopo di favorire una maggiore efficienza economica e ambientale generata dall'impiego di materiali recuperati sotto forma di *input* produttivi.

Il Mercato Unico Circolare nel "Rapporto Letta"

Come delineato nel c.d. "[Rapporto Letta](#)", un **Mercato Unico Circolare si rende necessario** per supportare la sostenibilità ambientale e stimolare la crescita economica, promuovendo modelli di business innovativi e nuovi comportamenti dei consumatori. Nel Rapporto si ribadisce in particolare la necessità di riguardare la piena integrazione di un approccio improntato alla circolarità all'interno del *framework* del mercato unico, onde evitare che l'UE dissipi una parte consistente del valore generato dai nuovi investimenti pubblici e privati. L'assenza di principi derivati dall'economia circolare nelle strategie di investimento e nelle pratiche operative del mercato unico, infatti, perpetuerebbe un modello economico lineare, intrinsecamente insostenibile ed inefficiente. In tal senso, appare imprescindibile il conseguimento di un vero e proprio "*level playing field*" per i materiali, i prodotti e i servizi circolari.

Le indicazioni fornite nel "Rapporto Letta" trovano riscontro nei più recenti atti comunitari, a partire dalle indicazioni contenute nelle ultime relazioni annuali sul mercato unico e sulla competitività dell'Unione, nonché in altre iniziative comunitarie, e in particolare nella Bussola della Competitività per l'UE" e nel "*Clean Industrial Deal*". Il comune denominatore di questi provvedimenti è proprio quello di ribadire la necessità di un celere completamento del mercato unico delle MPS.

La "Relazione Annuale sul Mercato Unico e la Competitività"

Gli ostacoli all'economia circolare

La "[Relazione Annuale 2025 sul Mercato Unico e la Competitività](#)"³ consente di fare il punto sull'avanzamento del processo di convergenza e integrazione dei Paesi europei, anche in riferimento all'**economia circolare**. Nel documento, da un lato si sottolinea che l'Europa sta progredendo

³ "*The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report*", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, COM(2025) 26 final, 29.01.2025.

lentamente verso il raggiungimento di un'economia maggiormente circolare; dall'altro, si portano all'evidenza diversi fattori che ne impediscono una piena transizione. In primo luogo, i vincoli economici possono sfavorire l'adozione di modelli di business circolari, poiché sia per i costi di trasformazione dei rifiuti sia per via delle quotazioni delle MPS, che a seconda della congiuntura si possono rivelare più costose delle corrispettive vergini. In secondo luogo, rileva la **frammentazione del mercato europeo**, come dimostrano le **divergenze normative** tra gli Stati Membri soprattutto circa i **criteri di EoW**. Tutto ciò rende difficoltosa la libera circolazione dei rifiuti all'interno del mercato unico, ostacolando lo sviluppo di catene di approvvigionamento più efficienti e **scoraggiando gli investimenti in nuovi impianti innovativi per il riciclo**.

Al contempo, il grado di **valorizzazione** dei **rifiuti industriali** o dei **sottoprodotti**⁴ - mediante processi di simbiosi industriale - è **diverso tra Paesi e per settori** e tale variabilità, unitamente al **basso costo** dello **smaltimento in discarica** e all'imprevedibilità nella fornitura di rifiuti e sottoprodotti, è fonte di ostacoli e incertezza. Il Rapporto della Commissione sottolinea, poi, come possa essere migliorata la riparabilità dei beni, così da prolungarne la durata.

Alcune indicazioni rilevanti erano state sollevate anche nell'[edizione 2024](#) della Relazione, quando **la Commissione aveva chiesto agli Stati Membri di rafforzare la vigilanza del mercato** relativamente alla disciplina di prodotto in materia di circolarità.

Parimenti, nella Relazione dello scorso anno, si sottolineava come i Paesi europei potrebbero favorire il consumo sostenibile dei materiali **sostenendo l'impiego industriale delle MPS**, ad esempio con la simbiosi industriale e con le piattaforme di **incontro tra domanda ed offerta** di rifiuti riciclabili e/o riutilizzabili. Inoltre, l'economia circolare andrebbe rafforzata promuovendo ricerca e innovazione, allargando le competenze, riqualificando la forza lavoro e **indirizzando il finanziamento delle infrastrutture in modo appropriato**.

"Una Bussola della Competitività per l'UE" e il "Clean Industrial Deal"

Un mercato unico
dei beni riciclati

I riferimenti allo stato dell'arte del mercato unico delle MPS non si limitano alle relazioni annuali sul mercato unico e sulla competitività dell'Unione. **La necessità di completare il mercato unico dei beni riciclati sta acquisendo una centralità via via crescente nelle iniziative comunitarie**. Lo scorso 29.01.2025, la Commissione Europea ha presentato la strategia denominata **"Una Bussola della Competitività per l'UE"**⁵, con cui viene tracciato il percorso per far sì che l'Unione diventi il luogo ove inventare, realizzare e commercializzare tecnologie, prodotti e servizi *green* assicurando la neutralità climatica. L'iniziativa consta di tre aree di intervento (innovazione, decarbonizzazione e sicurezza) e di cinque attivatori trasversali per la competitività (semplificazione, ridurre gli ostacoli al mercato unico, finanziare la competitività, promuovere le competenze e posti di lavoro di qualità, migliore coordinamento delle politiche a livello nazionale e dell'UE).

Al fine di sfruttare il potenziale dell'economia circolare, nella strategia della Commissione Europea **l'UE deve puntare a creare un mercato unico per i rifiuti, i materiali secondari e riutilizzabili**.

⁴ Per maggiori informazioni, si rimanda ai *Position Paper* n. 258: "[Scarti di produzione e sottoprodotti: l'economia circolare in pratica](#)", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2024; n. 230: "[Ecodesign: meglio prevenire che curare](#)", Laboratorio REF Ricerche, gennaio 2023.

⁵ Fonte: "[COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS A Competitiveness Compass for the EU](#)", Brussels, COM(2025) 30 final, 29.01.2025.

Successivamente, il 26.02.2025, è stato presentato il "**Clean Industrial Deal**"⁶, ovvero il piano per la competitività e la decarbonizzazione dell'Unione, con cui le Istituzioni comunitarie intendono offrire un sostegno alle industrie europee, vessate dagli elevati costi dell'energia e dall'accresciuta concorrenza mondiale.

I principali elementi dell'**iniziativa** sono i seguenti: energia a prezzi accessibili, aumento della domanda di prodotti puliti, finanziamenti per la transizione pulita, circolarità e accesso ai materiali, azione su scala globale, competenze e posti di lavoro di qualità. Nel documento della Commissione, si ribadisce ancora una volta come **la mancanza di un mercato unico per i rifiuti, le MPS e i materiali riutilizzabili ostacola lo sviluppo dell'industria europea**.

Il "**Circular Economy Act**"

Dal richiamo al mercato unico delle MPS, sollevato dalla "Bussola" prima e ribadito dal "**Clean Industrial Deal**" poi, nasce la necessità di adottare un "**Circular Economy Act**", con cui accelerare la transizione circolare basandosi sul mercato unico. La proposta di tale Atto è attesa per il quarto trimestre 2026 e si pone l'obiettivo di catalizzare gli investimenti nella capacità di riciclo e di incentivare l'industria europea a sostituire le materie prime vergini, riducendo contestualmente lo smaltimento in discarica e l'incenerimento delle materie prime diventate rifiuto.

Il provvedimento dovrà porre quindi le condizioni per consentire la **libera circolazione dei prodotti circolari, delle MPS e dei rifiuti**, favorendo parimenti un incremento dell'offerta di materiali riciclati di alta qualità e stimolando la domanda di materiali secondari e prodotti circolari, con una riduzione dei costi delle materie prime impiegate nei processi produttivi.

A tale proposito, l'Atto dovrà fornire un impulso a rivedere le normative esistenti sui rifiuti elettronici, così da renderle più semplici, adeguate agli obiettivi e in grado di recuperare le materie prime critiche contenute nei dispositivi. Il "**Circular Economy Act**" intende, poi, **armonizzare i criteri di EoW**, per favorire il passaggio da rifiuti a MPS. Le misure dell'Atto dovranno essere complementari con gli altri provvedimenti dell'UE sull'economia circolare e semplificare in particolare l'implementazione del Regolamento sull'*Ecodesign* dei Prodotti Sostenibili.

LE INIZIATIVE COMUNITARIE SU COMPETITIVITÀ ED ECONOMIA CIRCOLARE



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

⁶ Fonte: "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation", Brussels, COM(2025) 85 final, 26.02.2025.

Favorire il mercato delle MPS: il punto di vista delle associazioni

Dal punto di vista delle associazioni di categoria del settore a livello comunitario (FEAD, EuRIC), appare più che mai prioritario lavorare per **rimuovere le barriere che ancora ostacolano lo sviluppo e la competitività del mercato unico dei prodotti riciclati**.

In merito al rafforzamento dell'**architettura normativa dell'EoW**, secondo EuRIC, qualora i criteri rispettino i requisiti dell'Art. 6 ("Cessazione della qualifica di rifiuto") della Direttiva Quadro e si disponga del supporto lungo la catena del valore dell'intera filiera, l'implementazione dell'EoW dovrebbe beneficiare di una procedura d'adozione accelerata a livello europeo. Quando gli attori industriali concordano su un insieme di criteri comuni o quando diversi Stati Membri hanno già adottato dei criteri basati su elementi e *standard* simili, come nel caso della carta, secondo EuRIC una procedura accelerata appare vitale.

In merito alla rimozione degli **ostacoli normativi, burocratici e regolamentari che ancora si frappongono alla piena circolazione delle MPS** all'interno dell'UE, EuRIC propone la limitazione delle esportazioni ai soli rifiuti non trattati, quali ad esempio le plastiche miste, i rifiuti elettronici, i veicoli fuori uso e gli pneumatici non trasformati, garantendo al contempo la libera circolazione dei rifiuti che invece possono essere utilizzati come *input* produttivi. Se i meccanismi di movimentazione non svolgono pienamente la loro funzione di garantire migliori condizioni ambientali ed economiche di trattamento, infatti, ne beneficiano soprattutto gli attori che possono sfruttare modalità alternative di commercio dei rifiuti. Così facendo, si cagiona un danno all'ambiente, che al contrario si vorrebbe tutelare, laddove gli operatori rispettosi delle regole si vedono sopravanzati da chi invece riesce ad aggirarle.

Riguardo al **completamento del mercato unico europeo non può prescindere dalla competitività del sistema degli operatori di riciclo**, FEAD sottolinea la necessità di assicurare alle MPS reintrodotte nell'industria europea un impiego prioritario rispetto alle materie prime vergini, almeno per la parte che è possibile reperire e riciclare nell'UE. Questo non solo garantirà circuiti più brevi per la trasformazione dei materiali, ma rafforzerà anche l'autonomia strategica dell'Europa. Inoltre, è fondamentale che tutti i prodotti di origine extra-UE, immessi nel mercato europeo, presentino gli stessi *standard* di produzione richiesti per i prodotti europei.

IL COMMERCIO DI MPS IN EUROPA: CRESCE IL VALORE DEGLI SCAMBI, NON IL VOLUME

I dati delle MPS nell'UE

La Commissione Europea monitora le quantità e il valore delle MPS scambiate, sia tra i Paesi europei sia al di fuori dei confini europei⁷. Le statistiche considerano come "materie prime seconde" i rifiuti e rottami riciclabili nonché le materie prime secondarie (tra cui i sottoprodotti), ossia tutti materiali residui e gli scarti che vengono reimmessi nel circuito produttivo, cessando quindi di essere considerati rifiuto o non essendo mai divenuti tali.

Il commercio delle MPS nell'UE vale nel 2023 circa 93,6 miliardi di euro, associato ad un flusso commerciale pari a 161,5 milioni di tonnellate scambiate. Nonostante un crescen-

⁷ Tutte le analisi relative ai volumi scambiati e i rispettivi valori di materie prime seconde provengono da una elaborazione dei dati proveniente dagli indicatori Eurostat "cei_srm020" e "ext_go_detail".

te interesse per la costruzione di un'economia più circolare, negli ultimi dieci anni il totale dei volumi scambiati sul mercato interno è rimasto piuttosto stabile: nel 2023, infatti, le tonnellate scambiate sono solo il 4,5% in più rispetto a quelle scambiate dieci anni prima, nel 2014. Se nel 2023 i flussi commerciali all'interno dell'UE e l'*import* dai Paesi extra-EU sono pressoché identici a quelli osservati dieci anni or sono, **ad aumentare sono principalmente le MPS esportate al di fuori dei confini dell'UE**: rispetto al 2014, l'incremento è pari al +15,9%, mentre se estendiamo il periodo di analisi agli ultimi 20 anni, l'incremento sale al +74,2%. Nonostante il volume dell'*export* extra-UE abbia praticamente raggiunto quello dell'*import* da Paesi extra-UE, il valore di mercato dei due flussi differiscono di ben 5,2 miliardi di euro con l'*import* a sopravanzare l'*export*, **indicando che il valore medio delle MPS importate è superiore a quelle esportate.**

Tale evidenza suggerisce due aspetti:

Export dovuto a carenze impiantistiche

- in primo luogo, la carenza di una capacità impiantistica di riciclo adeguata nel Vecchio Continente ha condotto ad una scelta "obbligata", cioè quella di esportare verso Paesi terzi dei semilavorati a prezzi non sempre convenienti, generando quindi una doppia perdita di valore legata al mancato trattamento del rifiuto in Europa e alla mancata produzione e immissione sul mercato di nuovi prodotti derivanti dal riciclo effettuato in Europa da operatori europei;

Carenza nella capacità di gestire i rifiuti non riciclabili

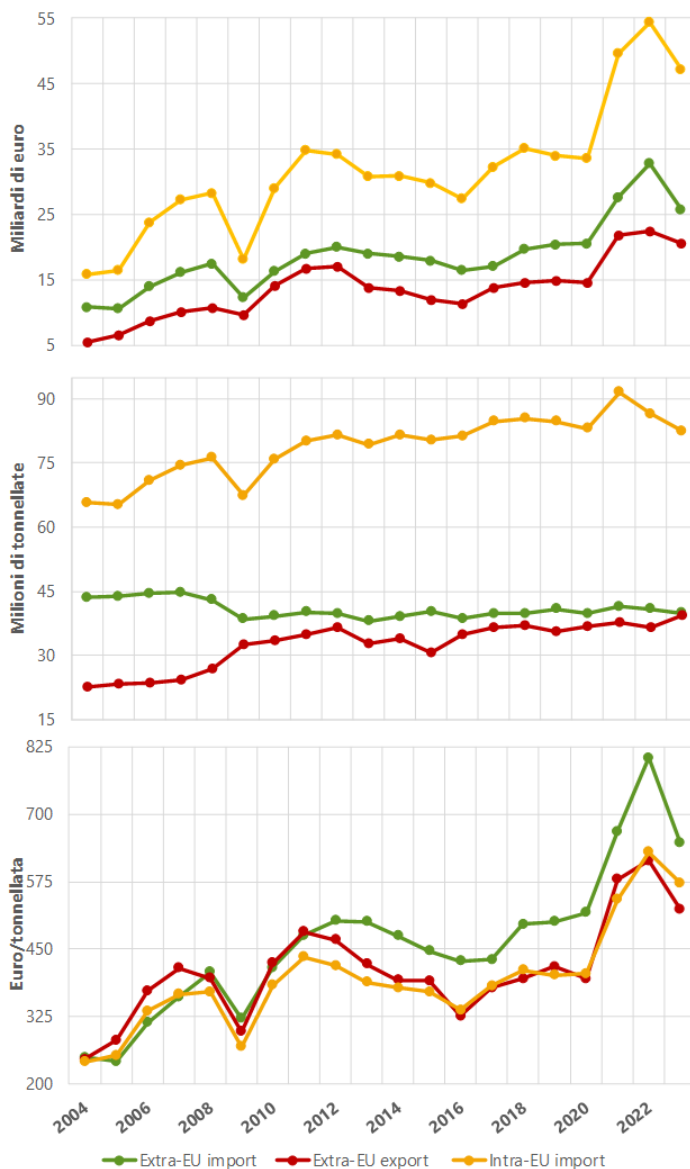
- in secondo luogo, il minor valore delle MPS esportate rispetto a quelle importate può essere sintomo di una minore qualità del prodotto e quindi di una carenza nella capacità di gestione dei rifiuti non riciclabili in Europa, che ha condotto negli anni a trovare una destinazione in impianti collocati al di fuori del Continente.

In questo secondo caso, alla perdita di valore economico per il mancato trattamento del rifiuto nei Paesi comunitari, si aggiunge l'impatto ambientale legato ai trasporti e, in alcuni casi, a una gestione dei rifiuti nei Paesi extra-EU non sempre conforme ai principi dell'economia circolare, come testimoniano le crescenti limitazioni che la disciplina comunitaria sta apportando all'esportazione fuori Europa di rifiuti non riciclabili.

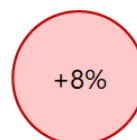
Complessivamente, nel 2023, si registra una riduzione del valore di mercato degli scambi commerciali, dopo la forte crescita dei prezzi osservata nel 2021 e nel 2022 per la ripresa post-pandemica e del *supply crunch* che ne è seguito, oltre che per le conseguenze del conflitto russo-ucraino: entrambi fattori che hanno generato forti spinte sul prezzo delle materie prime vergini e seconde.

IL COMMERCIO DI MPS IN EUROPA

Volume e valore degli scambi nell'EU-27, anni 2004-2023



la variazione percentuale del valore degli scambi intra-EU tra il 2022 e il 2023



la variazione percentuale del volume delle esportazioni extra-EU tra il 2022 e il 2023



la variazione percentuale del valore per tonnellata delle importazioni extra-EU tra il 2022 e il 2023

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Il volume delle importazioni di materie prime seconde da Paesi extra-UE non è mai realmente diminuito negli ultimi dieci anni, al più si è stabilizzato, mentre le importazioni di materie prime vergini (specialmente di terre rare) sono in costante aumento negli ultimi anni.

Ciò dimostra che l'Europa non è riuscita nel corso anni a ridurre la propria dipendenza dai Paesi esteri per l'acquisizione di risorse strategiche per l'industria: i recenti avvenimenti legati alla pandemia e ai conflitti armati, la possibilità di subire delle restrizioni commerciali da parte dei principali importatori di materie prime (soprattutto dalla Cina) e le pessime condizioni lavorative che spesso si osservano nelle miniere in alcuni Paesi africani o asiatici, rappresentano dei fattori

che hanno posto lo sviluppo del mercato delle MPS al centro del dibattito politico, con l'obiettivo di aumentare la resilienza dell'UE nel processo di transizione digitale e ambientale.

Il riciclo per soddisfare la domanda interna

Se un massiccio aumento dell'estrazione di materie prime non è auspicabile data la scarsità di risorse e l'impatto ambientale che i processi di estrazione comportano, l'aumento della produzione di MPS tramite il riciclo, e il conseguente aumento dei volumi di scambio all'interno dell'UE, rappresenta la strategia principale per far fronte alla crescente domanda interna. Tuttavia, come si osserva dal precedente grafico, l'attuazione di questa strategia non sembra per il momento aver condotto a risultati significativi: come sottolinea l'*European Environment Agency* in uno dei suoi ultimi rapporti⁸, nell'UE si osserva un aumento dei volumi di rifiuto prodotti, ma a fronte di un tasso di riciclo che è rimasto stagnante negli ultimi anni.

Una progettazione ecocompatibile dei prodotti

Un aumento dei volumi totali di rifiuto prodotto a parità di percentuale di riciclaggio comporta un aumento del consumo di materie prime, che devono essere ottenute via maggiore estrazione o aumento delle importazioni. Sempre secondo l'EEA, nonostante l'UE sia diventata sempre più ambiziosa negli obiettivi riguardanti il riciclo, la normativa sulla gestione dei rifiuti comunitaria (*Waste Framework Directive*) non offre ancora gli strumenti giuridici adatti per definire in modo chiaro un "riciclaggio di alta qualità", ovvero un processo di riciclo che preservi o ripristini le caratteristiche del materiale di partenza. Per aumentare quindi il volume delle MPS utilizzate (e quindi scambiate) nei Paesi dell'UE e diminuire le importazioni delle stesse è necessario partire dai prodotti immessi sul mercato comunitario, che devono essere progettati per un utilizzo più lungo e per facilitarne il riciclo di qualità prima menzionato: si tratta di ripensare i processi produttivi in funzione del fine vita dei prodotti. Contribuisce in questo senso l'approvazione del Regolamento (UE) 2024/1781, entrato in vigore il 18 luglio 2024, che stabilisce i requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili. Il regolamento si applica a quasi tutti i beni, sia a quelli prodotti all'interno dell'UE sia importati da Paesi extra-UE.

L'export di MPS

Infatti, se l'impegno dell'UE nel contenere le esportazioni di rifiuto verso i Paesi non-OCSE sta diventando sempre più cogente (i volumi di export sono aumentati del 72% tra il 2004 al 2023), questa impostazione rischia di limitare l'esportazione di materiali riciclati di alta qualità che hanno, almeno al momento, poca domanda in Europa.

In conclusione, da uno sguardo generale sui flussi di commercio di MPS in Europa, si osserva che il mercato ha necessità di crescere e di strutturarsi, al fine di aumentare la produzione di materie prime da riciclo all'interno dei confini dell'UE al fine di ridurre le importazioni e, quindi, l'elevata dipendenza da Paesi extra-UE. Le politiche comunitarie sono dunque rivolte a stimolare lo sviluppo di un mercato interno apparso piuttosto stagnante negli ultimi dieci anni. Al contempo è necessario sostenere le esportazioni di MPS, che rappresentano un volano per le imprese del riciclo, in particolare nei settori con bassa domanda interna: l'esclusione dai mercati globali potrebbe infatti comportare uno sviluppo asimmetrico della capacità di riciclo tra diverse tipologie di rifiuto e materiale all'interno dell'UE.

Il commercio intraeuropeo di MPS è stagnante

Dal 2004 al 2023, il volume degli scambi delle materie prime seconde nel commercio intra-europeo è cresciuto complessivamente del +21,4%. Gran parte dell'incremento osservato si è concentrato nel periodo compreso tra il 2004 e il 2012. Questa crescita ha riguardato tutte le tipologie di MPS, ad eccezione dei metalli ferrosi. Nonostante il calo nei volumi di scambio dei

⁸ "Accelerating the circular economy in Europe - State and outlook 2024", EEA Report 13/2023.

metalli ferrosi, questi rimangono comunque la categoria di MPS più scambiata, con un distacco significativo rispetto alle altre.

Nel 2023, si osserva una contrazione dei volumi di scambio per molte materie prime seconde: un andamento che può essere interpretato soprattutto alla luce del rallentamento della crescita economica, che ha registrato un debole progresso del +0,4%. A risentirne è stata soprattutto **la produzione industriale europea, con un valore delle merci prodotte vendute che è diminuito del -1,2% nel 2023 rispetto al 2022⁹ e una conseguente riduzione della domanda industriale di materie prime, sia vergini che riciclate.** Difatti, secondo l'Eurostat, anche il volume del commercio totale intra-UE si è contratto del -2,4% nel 2023 rispetto al 2022: tra i settori che hanno trainato questo calo vi sono proprio i manufatti, di cui fanno parte anche le MPS¹⁰.

In crescita il mercato della plastica, dei metalli non ferrosi e del vetro

La crescita del
mercato della
plastica

Il mercato che è cresciuto di più è senza dubbio quello della plastica, dove negli ultimi vent'anni il volume degli scambi è più che triplicato. Secondo *Plastics Europe*, nel 2022, quasi il 20% di tutta la plastica prodotta in Europa proviene da processi di economia circolare¹¹. A livello legislativo, la domanda di plastica riciclata è stata trainata negli ultimi anni sia dalla direttiva sulla plastica monouso¹², che ha introdotto l'obbligo di un quantitativo minimo del 25% di PET riciclato nella produzione di contenitori per bevande in PET entro il 2025¹³, sia da iniziative volontarie dei produttori, come è il caso della *Circular Plastics Alliance*, nata dalla *European Strategy for Plastics*, e che impegna l'industria europea ad utilizzare 10 milioni di tonnellate di plastica riciclata entro il 2025¹⁴. Sempre secondo *Plastics Europe*, dal 2018 al 2022, la quantità di plastica riciclata nei processi di lavorazione è aumentata del 29%. In linea con l'andamento medio registrato, i volumi di MPS plastiche scambiate all'interno dell'UE si sono ridotti nel 2023 rispetto al 2022, per una variazione tendenziale pari al -9%. Nello stesso periodo temporale, la produzione di plastica europea si è ridotta del -9,7%¹⁵.

La crescita del
mercato dei metalli
non ferrosi

Anche il mercato dei metalli non ferrosi è cresciuto molto negli ultimi venti anni, principalmente per l'aumento del riciclo di alluminio: dal 2004 al 2023, il volume di rottami di alluminio scambiati tra i Paesi europei è più che raddoppiato, mentre il valore del mercato è più che triplicato. Anche il mercato del rame, elemento strategico presente nella lista delle *Critical Raw Materials* per il suo ruolo di conduttore di elettricità, è molto cresciuto. Il mercato dei metalli non ferrosi si dimostra quindi uno dei più strutturati, con elevati tassi di riciclo raggiunti nella manifattura europea¹⁶. Tuttavia, ci sono ancora ampi margini di crescita, stante l'importanza che l'alluminio riveste nella transizione verde: secondo l'*Europe Aluminium*, la domanda europea di alluminio è destinata a crescere ad un tasso annuo del 1,4% dal 2020 al 2050¹⁷. **La nuova domanda dovrà essere soddisfatta da un aumento della produzione di alluminio riciclato** ovvero da una crescente

⁹ Fonte: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Industrial_production_statistics.

¹⁰ Fonte: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?oldid=452727#Evolution_of_intraEU_trade_in_goods.

¹¹ "Plastics – the fast Facts 2023", Plastics Europe.

¹² Direttiva 2019/904.

¹³ A partire dal 2023, la percentuale minima aumenterà al 30%.

¹⁴ Ad oggi, 336 organizzazioni che rappresentano l'industria, l'accademia e le autorità pubbliche hanno firmato con l'intento di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo.

¹⁵ "Quarterly Report Q1/2024", Plastics Europe.

¹⁶ Il tasso di riciclo dell'alluminio supera il 90% nel settore dell'automobili e delle costruzioni, mentre si attesta al 75% per il settore delle lattine in alluminio. Per quanto riguarda il rame, almeno il 50% del rame usato in Europa proviene da processi di riciclo.

¹⁷ "Aluminium: the base metal for the green transition", European Aluminium, February 2023.

dipendenza dalla produzione estera e dunque dalle importazioni. **Anche le tendenze della carta e del vetro riciclati mostrano andamenti confortanti**, in esito ad una legislazione sempre più stringente che innalzando progressivamente gli obiettivi di intercettazione ha assicurato un flusso crescente di materiali in ingresso agli impianti di riciclo, e con un ruolo decisivo degli schemi EPR per gli imballaggi impegnati a garantire raccolte di qualità. In particolare, nonostante un netto calo della produzione industriale in Europa del vetro nel 2023 rispetto al 2022, pari al -8%¹⁸, il volume degli scambi di materie prime relative al vetro è aumentato del +13%.

Non decolla il mercato dei tessili, dell'organico e dei minerali

Il mercato dei rifiuti tessili

Si osservano invece **criticità per i volumi scambiati di MPS derivanti dai rifiuti tessili, minerali e organici**, dove la crescita negli ultimi venti anni è stata nettamente inferiore a quella degli altri materiali. Nel 2019, la Commissione Europea ha identificato nei tessili una categoria merceologica prioritaria nell'economia circolare, dato che il settore risulta terzo per uso di acqua e suolo e quinto per emissioni di CO₂, sebbene la maggior parte delle risorse utilizzate e delle emissioni abbia luogo fuori dai confini comunitari. I tassi di riciclo dei rifiuti tessili sono ancora molto bassi: la media UE è circa del 12%, laddove l'82% dei rifiuti tessili prodotti in Europa proviene dai consumatori¹⁹. Si muove in questo senso la *EU Waste Framework Directive* che chiede, tra le altre cose, agli Stati Membri di dotarsi di sistemi di raccolta differenziata per i rifiuti tessili a partire dal 2025, proprio per stimolare il riciclo nel comparto in cui si producono più rifiuti. Tuttavia, l'aumento dei tassi di raccolta dovrà andare di pari passo con l'aumento della capacità di riciclo dei rifiuti tessili: nel 2020, a fronte di circa 2 milioni di tonnellate di rifiuti tessili raccolti, sono state trattate 1,4 milioni di tonnellate di rifiuto.

Nel breve periodo, bisognerà anche incentivare l'aumento delle capacità di stoccaggio dei rifiuti tessili e dei prodotti derivanti dal riciclo, al fine di sostenerne l'offerta in qualità di alternativa industriale alla materia prima vergine.

Il mercato dei minerali

Per quanto riguarda invece i **minerali**, si osserva che l'evoluzione del mercato interno non è stata pari a quella dei metalli non ferrosi, che rappresentano entrambe delle merceologie fondamentali per la transizione verde.

Il mercato dei rifiuti organici

Infine, per quanto riguarda i volumi scambiati di MPS derivanti dal trattamento del **rifiuto organico**, si osserva che la crescita negli ultimi dieci anni è stagnante. Indice di un possibile mancato sviluppo dell'intercettazione: si stima, infatti, che solo il 40% dei rifiuti organici prodotti in Europa venga trasformato in MPS di qualità (compost e digestato)²⁰, mentre la parte prevalente sia ancora avviata a smaltimento e/o a recupero energetico, comportando un importante spreco di risorse. Infatti, l'*output* derivante dai processi di riciclo dei rifiuti organici può avere moltissime applicazioni, tra cui soprattutto la produzione di:

- biocarburanti, dove la domanda aumenterà costantemente anche per una spinta legislativa dell'UE. Infatti, la nuova direttiva sulle energie rinnovabili (RED III) pone degli obiettivi di sostenibilità stringenti per il settore dei trasporti, che entro il 2030 dovrà ridurre del 14,5% le emissioni di gas serra e dovrà utilizzare almeno il 29% di energia rinnovabile sul totale dell'energia consumata: da questo punto di vista un maggiore utilizzo dei biocarburanti

¹⁸ "Statistical Report 2023-2024", Glass Alliance Europe.

¹⁹ Fonte: EEA.

²⁰ Fonte: European Compost Network.

convenzionali provenienti dalla lavorazione dei rifiuti organici sarà cruciale per raggiungere gli obiettivi;

- fertilizzanti naturali, che vanno in parte a sostituire i fertilizzanti prodotti con l'utilizzo di minerali fossili di cui l'Europa è da tempo importatrice netta, dove il principale produttore è la Russia che fornisce circa un terzo delle importazioni UE di composti azotati.

Sarà cruciale, quindi, la corretta e celere applicazione delle direttive relative ai rifiuti organici e ai rifiuti urbani, dato che oltre metà di rifiuto organico raccolto deriva dalle municipalità²¹: nel 2023, è entrato in vigore l'obbligo comunitario della raccolta separata del rifiuto organico in tutti i Paesi dell'UE, mentre per il 2035 è stato fissato il *target* del 65% di riciclaggio del rifiuti urbani, che non potrà essere raggiunto se non aumentando l'intercettazione del rifiuto organico aumentando la domanda di trattamento nella UE e contribuendo, di conseguenza, a ridurre le importazioni di fertilizzanti da Paesi extra-UE. In prospettiva, una crescita degli scambi delle MPS derivanti dal trattamento dei rifiuti organici potrà originare dalla trasformazione degli scarti agricoli in biocarburanti e fertilizzanti naturali, consentendo di ridurre l'importazione da Paesi extra-UE.

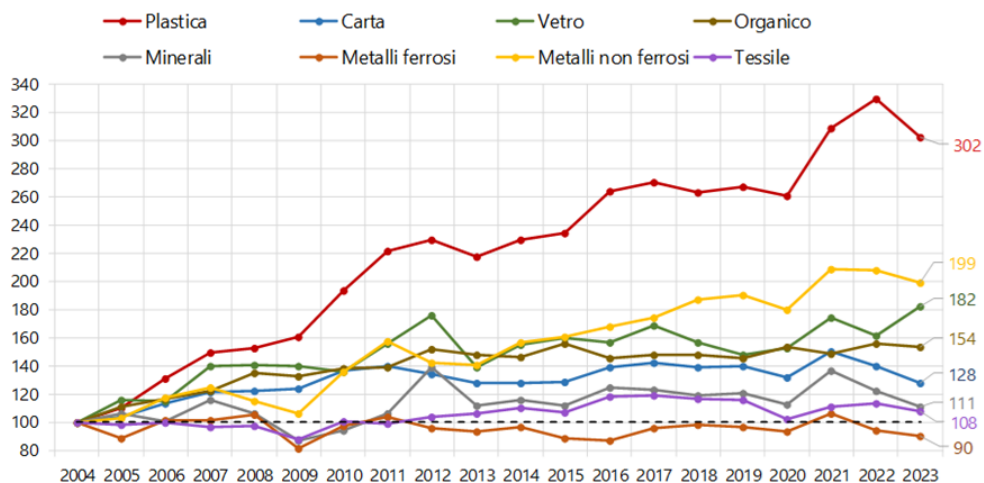
In conclusione, nonostante negli ultimi venti anni la produzione e gli scambi commerciali relativi alla maggior parte delle categorie merceologiche siano aumentati all'interno del mercato europeo, ci sono ancora problemi legati alla disponibilità e all'utilizzo di alcune MPS. Queste difficoltà stanno rallentando lo sviluppo dell'economia circolare in Europa.

BOZZA RISERVA

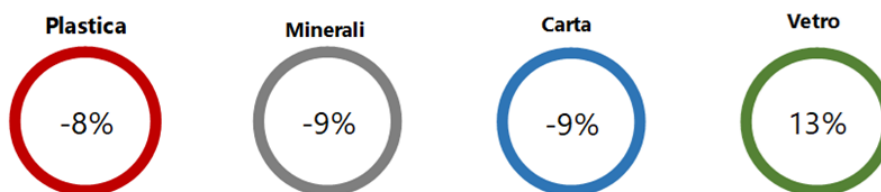
²¹ Fonte: European Compost Network.

VOLUME DEGLI SCAMBI DI IMPORT DI MPS - INTRA-EU 27

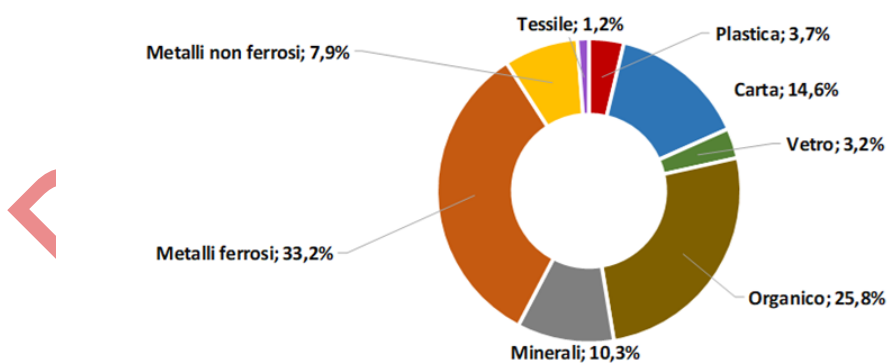
Indice in base 100 = 2004, anni 2004-2023



Principali variazioni tendenziali, 2023 vs 2022



Quote sul commercio totale, anno 2023



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

Stabili le importazioni di MPS da Paesi extra-UE

MPS organiche le più importate. In crescita l'import di minerali e plastiche

L'import di rifiuti organici

Gli andamenti dell'import di MPS dai Paesi extracomunitari riflettono in gran parte le dinamiche del mercato interno. Partendo proprio dall'organico, si osserva che questa frazione merceologica è la più importata in assoluto: le **MPS derivanti dal trattamento dei rifiuti organici** rappresentano circa il 63% delle importazioni totali nel 2023, per un totale di 24,4 milioni di tonnellate di importazioni, un flusso ormai consolidato dal 2004. La carenza cronica di fertilizzanti nei Paesi membri e la crescente attenzione nei confronti dei sottoprodotti agricoli utilizzati per la produzione di biocarburanti spiega la domanda costante di questi prodotti in Europa. Tuttavia, secondo gli ultimi dati disponibili di Eurostat, in Europa nel 2022 sono stati collocati in discarica circa 53 milioni di tonnellate di rifiuto organico, mentre più di 1 milione di tonnellate è stato incenerito senza recupero energetico (considerando anche il recupero energetico, l'ammontare di rifiuti organici inceneriti sale a più di 59 milioni di tonnellate): ci sono, quindi, ampi margini per ridurre drasticamente le importazioni di MPS ottenute dal trattamento del rifiuto organico in Europa, a partire dai fertilizzanti e dai prodotti agricoli utilizzati per la produzione di biocarburanti.

L'import dei minerali

Anche le **MPS minerali** hanno subito una decisa impennata delle importazioni, dato che il volume del flusso in ingresso nel mercato europeo è più che quintuplicato dal 2017 al 2023. A livello quantitativo, la maggior parte delle importazioni di MPS minerali (circa l'84%) è rappresentata da scorie granulate derivate dai processi di produzione del ferro e dell'acciaio, che hanno numerosi usi industriali, tra cui i rivestimenti per forni, la protezione dalle radiazioni e la pavimentazione stradale. Tuttavia, i volumi di MPS le cui importazioni sono cresciute di più sono quelle di alcune materie prime critiche, ossia scorie, ceneri e residui di niobio, tantalio e titanio²². Nei prossimi anni, l'obiettivo dell'UE è, quello, di contenere questi tassi di crescita, relativi ai minerali ma anche ai metalli non ferrosi, per limitare la dipendenza verso i Paesi stranieri, tra tutti Cina, Turchia e Sudafrica: a livello legislativo, il nuovo *CRM Act* chiede che entro il 2030 il 15% del fabbisogno di materie prime critiche in Europa sia soddisfatto da attività di recupero e riciclo.

L'import di rifiuti plastici

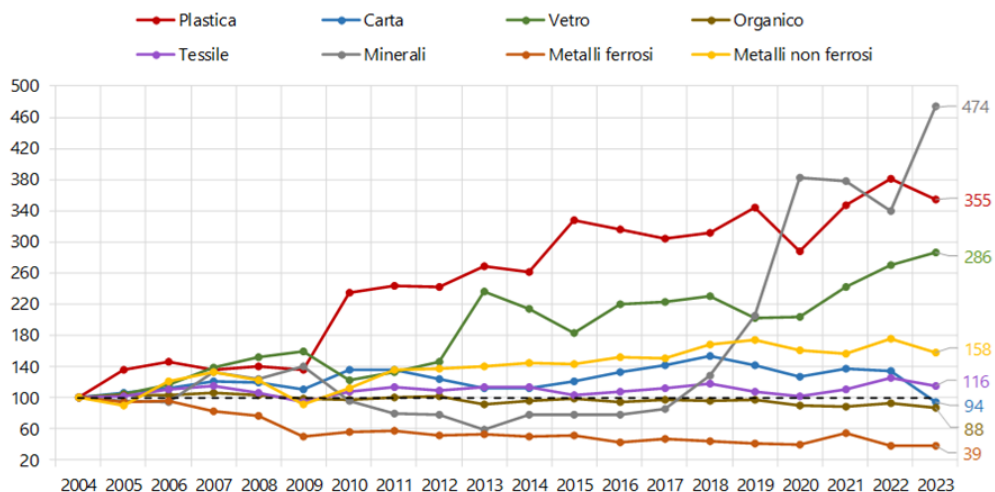
Si osserva anche un aumento di import di **MPS plastiche**, dove dopo il deciso rialzo dei volumi nel 2010 c'è stata una crescita più o meno costante fino al 2023. Questa dinamica preoccupa i riciclatori europei: l'*EuRIC* all'inizio di quest'anno ha chiesto azioni urgenti al fine di proteggere l'industria del riciclo plastica europea dalle importazioni di MPS²³ plastiche, che provengono principalmente dall'Asia, che non rispettano gli *standard* europei ambientali e sociali e che quindi vengono immesse sul mercato ad un prezzo inferiore. Secondo l'associazione di categoria, questa competizione sleale mette a rischio gli investimenti necessari a raggiungere gli obiettivi di economia circolare della UE, considerato che va a deprimere i livelli produttivi delle aziende del riciclo.

²² Il tantalio è usato nella fabbricazione di condensatori elettronici, che hanno la capacità di accumulare e scaricare energia elettrica e che sono utilizzati nei telefoni cellulari, nei computer portatili ed in generale per le attrezzature elettroniche. Il niobio è invece utilizzato per la fabbricazione di acciaio inossidabile. Il titanio viene invece utilizzato principalmente nel settore aeronautico e aerospaziale.

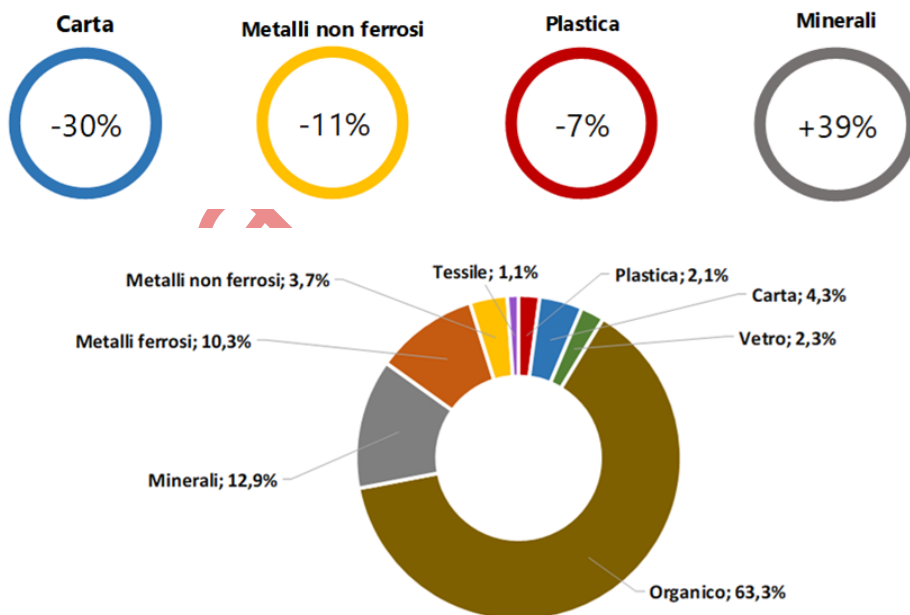
²³ "Urgent actions required to protect the European recycling industry from unfair competition linked to massive imports of plastics labelled as "recycled", EuRIC POSITION PAPER, February 2024.

VOLUME DEGLI SCAMBI DI IMPORT DI MPS - EXTRA-EU 27

Indice in base 100 = 2004, anni 2004-2023



Principali variazioni tendenziali, 2023 vs 2022



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

In crescita le esportazioni di MPS verso Paesi extra-UE

Export di tessili, carta e cartone in forte aumento. Frenano le plastiche

L'export dei rifiuti tessili

Il mercato dell'export è invece caratterizzato da dinamiche molto più eterogenee rispetto a quanto analizzato in precedenza. Una tendenza chiara è quella relativa ai tessili, dove i già citati ostacoli ad un utilizzo circolare dei rifiuti tessili in Europa ha portato ad un costante aumento delle esportazioni verso Paesi extra-UE negli ultimi due decenni. Le esportazioni di materiali assimilabili a

L'export dei metalli ferrosi

MPS tessili sono infatti più che raddoppiate, fino ad arrivare nel 2023 a circa 144mila tonnellate. Anche le esportazioni di **metalli ferrosi** sono cresciute in volume e, ad oggi, rappresentano circa la metà delle esportazioni totali, per circa 19 milioni di tonnellate. La destinazione principale dei metalli ferrosi riciclati è la Turchia, dove è destinato il 56% dei volumi. Tuttavia, nonostante l'Europa sia attualmente una esportatrice netta di metalli ferrosi da molti anni, questa situazione potrebbe capovolgersi in breve tempo: secondo la IREPAS (*International Rebar Producers and Exporters Association*), tra 5 anni tutto il rottame riciclato dei confini comunitari verrà assorbito dall'industria pesante europea per via di un netto aumento della domanda interna. Già oggi, molti Paesi extra-UE stanno introducendo a loro volta delle restrizioni sulle esportazioni al fine di proteggere le proprie economie, data la scarsità di questi materiali. Per quanto si tratta di una filiera che presenta delle caratteristiche peculiari, il caso dei **rottami riciclati** andrebbe analizzato con attenzione, in quanto rappresenta un esempio virtuoso di un mercato che sta riuscendo, attraverso una crescita della domanda, a generare valore e a diventare attrattivo per l'industria europea. Per quanto riguarda i metalli non ferrosi, la crescita dei volumi di *export* è principalmente ascrivibile all'incremento dei volumi di alluminio riciclato esportati.

L'export di carta e cartone riciclato

Un altro dato interessante è, quello, relativo alle esportazioni di **carta e cartone riciclato** che, nel 2023 sono aumentate del 33% rispetto al 2022: ciò è dovuto ad un rilevante calo dei consumi e ad una riduzione delle scorte, che si è tradotto in una minore produzione di prodotti a base di carta e cartone pari al 11% nel 2023, rispetto al 2022²⁴, in Europa. Il canale delle esportazioni ha permesso quindi a molte aziende europee, del settore del riciclo di carta e cartone, di contenere le perdite economiche.

L'export di materiale plastico riciclato

Le esportazioni di **materiale plastico riciclato** sono invece drasticamente calate a fronte del blocco delle importazioni imposto da Cina e Hong Kong che, prima delle restrizioni commerciali, rappresentavano i due principali importatori di plastica riciclata. Dopo la chiusura commerciale, i flussi di plastica riciclata esportata sono confluiti in altri Paesi, e segnatamente in Indonesia, Malesia e Turchia²⁵, seppur appunto in quantità inferiori.

La spedizione dei rifiuti nel nuovo Regolamento UE

Come già espresso, dal 2004, il volume di rifiuti totali esportati al di fuori dei confini comunitari è aumentato del 72%: ad oggi, la metà di questi rifiuti è destinata verso paesi non-OCSE. Il nuovo regolamento dell'UE sulla spedizione dei rifiuti²⁶ principalmente stabilisce che:

- a partire da maggio 2027, i rifiuti potranno essere esportati in Paesi non-OCSE se e solo se i Paesi in questione accettano di importare i rifiuti e dimostrino di poterli gestire in maniera sostenibile;
- a partire da novembre 2026, sarà proibito esportare plastica nei Paesi non-OCSE per due anni e mezzo;
- è necessario rinforzare i controlli sulle esportazioni dirette verso Paesi OCSE extra-UE, al fine di assicurare che in questi Paesi la gestione dei rifiuti da parte degli impianti che ricevono i rifiuti avvenga in modo corretto, nel rispetto degli *standard* ambientali e sociali.

La stretta sulle esportazioni condurrà, presumibilmente, una contrazione dei volumi di *export* nei prossimi anni.

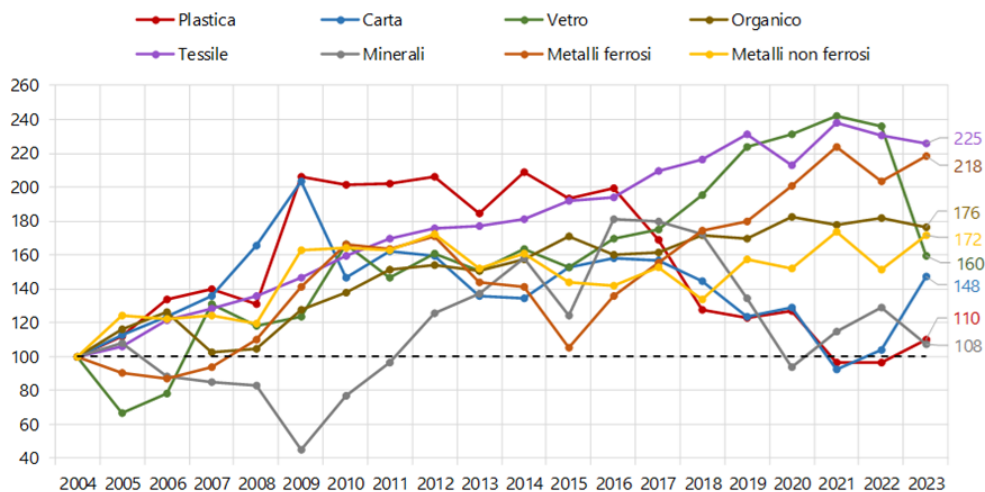
²⁴ Fonte: Confederation of European Paper Industries (CEPI).

²⁵ Fonte: EEA.

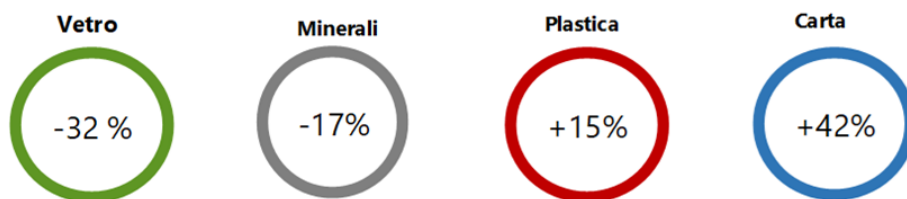
²⁶ Regolamento (UE) 2024/1157.

VOLUME DEGLI SCAMBI DI EXPORT DI MPS - EXTRA-EU 27

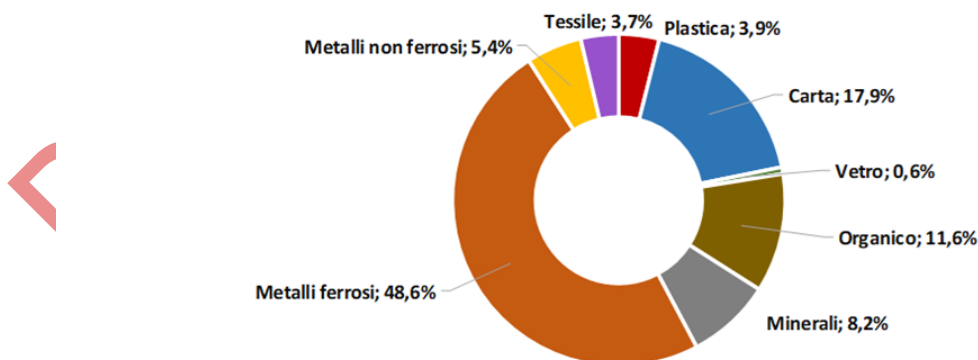
Indice in base 100 = 2004, anni 2004-2023



Principali variazioni tendenziali, 2023 vs 2022



Quote sul commercio totale, anno 2023



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

PREZZI DELLE MPS IN EUROPA: BATTUTA D'ARRESTO NEL 2023

Negli anni recenti, le dinamiche dei prezzi delle MPS scambiate nei mercati internazionali sono state tutte interessate da una spinta inflazionistica che, a partire dal 2021, ha generato un forte incremento delle quotazioni.

In calo le quotazioni di plastiche e carta e cartone

Il maggiore prezzo della plastica riciclata nell'UE

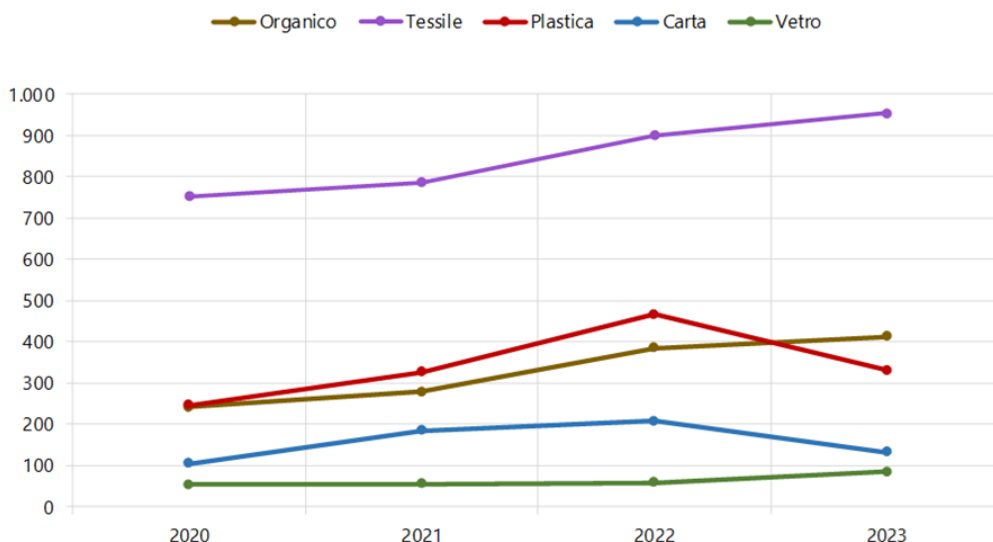
In alcuni casi, tuttavia, già dal 2023 si osserva un rientro verso i prezzi pre-pandemia. È questo il caso dei prezzi della plastica e della carta riciclata. In questi due settori, ha influito molto il drastico calo della domanda e della produzione di prodotti finali per i consumatori, che ha comportato una netta riduzione dei prezzi. Si rileva, inoltre, che i prezzi medi della plastica importata dai Paesi extracomunitari sono inferiori del 7,4% rispetto ai prezzi della plastica riciclata scambiata all'interno dell'UE, per un valore di circa 26 euro/tonnellata. Questo divario a favore dei materiali riciclati extra-UE, che è sempre esistito nei venti anni presi in analisi (con la sola eccezione del 2022), favorisce le importazioni di plastica riciclata dai Paesi extracomunitari, a danno delle aziende europee del riciclo, rallentando lo sviluppo del settore industriale. In questo senso, occorre evitare che il divario tra la più stringente normativa ambientale comunitaria e quella tipicamente meno sfidante dei Paesi extra-EU si traduca in una perdita di competitività per il settore, sia nei confronti dei mercati extra-comunitari sia nel mercato interno all'Unione.

Il minor prezzo della carta e del cartone riciclato nell'UE

Al contrario, per il caso della carta e del cartone riciclati, le quotazioni medie in Europa sono scese al di sotto del corrispondente corrispettivo per la MPS di origine extra-UE: i prodotti europei sono meno onerosi del 17% rispetto a quelli extracomunitari, per circa 27 euro/tonnellata. Ciò ha sostenuto le esportazioni di carta riciclata al di fuori dei confini comunitari sia nel 2022 che nel 2023. Il prezzo del vetro, invece, nel 2023 segna un incremento del 42,7% rispetto al 2022, segno che le precedenti tensioni sui prezzi energetici si stanno ancora trasladando sui prodotti dell'industria del vetro. Anche i prezzi dei prodotti tessili e dell'organico sono in costante aumento negli ultimi tre anni, trainati con ogni probabilità dalla maggiore domanda.

VALORE DEGLI SCAMBI DI MPS

Euro per tonnellata, media per flusso commerciale, anni 2020-2023



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

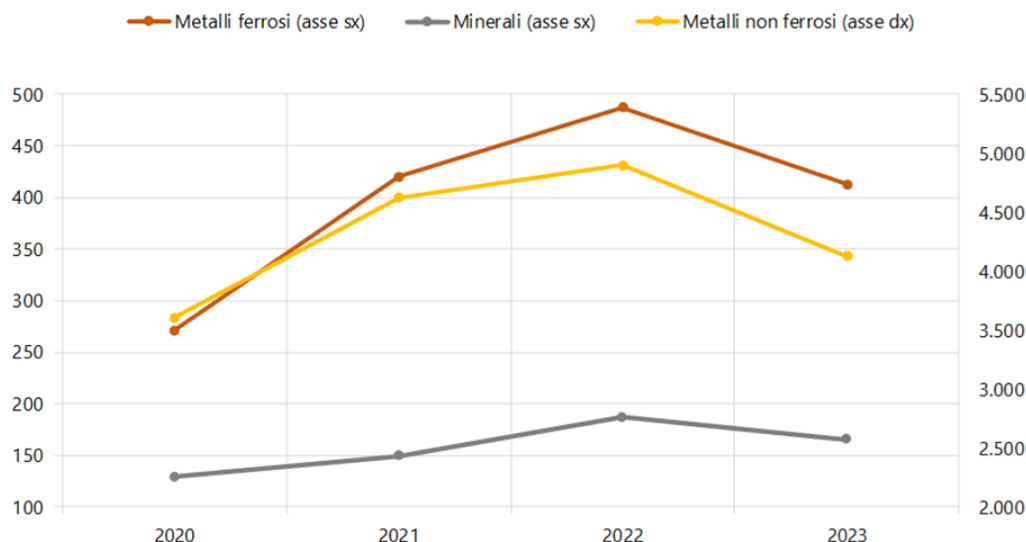
Metalli e minerali: quotazioni in calo dopo il picco del 2022

L'andamento del prezzo dei metalli

Per quanto riguarda il gruppo dei metalli e dei minerali, dal 2020, si osserva una fase di crescita fino al 2022, per poi registrare un calo nel 2023. La crescita più vistosa si osserva per i metalli non ferrosi che, negli anni, sono diventati sempre più ricercati in esito al processo di transizione verso un'economia più digitale e verde: 17 dei 34 materiali critici individuati dall'UE sono, infatti, scambiati sui mercati internazionali in forma di metalli non ferrosi riciclati. Il valore medio unitario dei metalli ferrosi importati dai Paesi extra-UE è più del doppio rispetto a quello scambiato tra i Paesi comunitari, a dimostrazione del fatto che l'UE dipende molto dai Paesi esteri per la fornitura di metalli non ferrosi preziosi, anche per quelli derivanti dai processi di riciclo. Tra i materiali riciclati che più contribuiscono all'aumento del valore medio delle importazioni, si osservano l'afnio - metallo prezioso utilizzato come barra di controllo sia nei reattori nucleari sia nei sottomarini nucleari - e il cermet, metalli che vengono utilizzati nella fabbricazione di resistori (in particolare potenziometri), condensatori e altri componenti elettronici che possono essere esposti a temperature elevate. L'Europa è anche importatrice di rifiuti e rottami elettrici ed elettronici assimilabili a MPS, per via delle possibilità di recupero di metalli preziosi.

VALORE DEGLI SCAMBI DI MPS

Euro per tonnellata, media per flusso commerciale, anni 2020-2023



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat

CONCLUSIONI

Il rafforzamento del mercato unico dei materiali recuperati in Europa sta assumendo un ruolo sempre più centrale nelle politiche comunitarie. Il "**Circular Economy Act**" in particolare, quale declinazione del c.d. "*Clean Industrial Deal*" sui temi dell'economia circolare, dovrà porre le condizioni per favorire la **libera circolazione di prodotti circolari**.

In questo contesto, l'analisi dello stato di salute del mercato delle materie prime seconde (MPS) assume particolare rilevanza, dal momento che dovrebbe rappresentare il punto di partenza su cui implementare tali politiche. Ciò vale in particolar modo per le dinamiche emerse negli ultimi anni, caratterizzate da diverse tensioni internazionali che hanno - con una diversa intensità - impattato sugli scambi *intra* e soprattutto *extra* europei.

A livello europeo, nel 2023, il valore medio unitario delle MPS importate (647 euro/ton) è nettamente superiore a quello delle MPS esportate (524 euro/ton) e a quello di quelle scambiate all'interno dei confini comunitari (573 euro/ton). Questo documenta la **dipendenza europea da Paesi extra-UE per l'importazione di materie prime ad alto valore unitario**, tanto vergini quanto riciclate, quali ad esempio tutte le principali materie prime critiche: un dato che riflette le difficoltà della raccolta e quindi la carenza di impianti nel Vecchio Continente e che suggerisce l'opportunità di un sostegno specifico all'industria del riciclo.

Il commercio intraeuropeo di MPS è stagnante: nel 2023, rispetto al 2022, il commercio intra-UE è in calo per i minerali (-9%), per la carta (-8%) e per la plastica (-8%). Inoltre, le importazioni di MPS di origine minerale - ingrediente fondamentale per la transizione green - sono più che quintuplicate tra il 2017 e il 2023. Circa le esportazioni extra-UE, si osserva un aumento dei volumi di MPS esportate, pari all'8% tra il 2022 e il 2023, di cui si rilevano soprattutto gli aumenti per carta (+42%) e plastica (+15%). L'aumento delle esportazioni verso Paesi extra-UE ha aiutato gli

impianti di riciclaggio in Europa a superare le difficoltà causate dalla stagnazione del mercato interno. Tuttavia, se da un lato questa opportunità ha permesso di preservare l'industria in un periodo di crisi, dall'altro lato testimonia anche un **mancato assorbimento delle MPS da parte della manifattura europea**.

L'andamento dei mercati delle MPS registra quindi luci e ombre, ribadendo la necessità di lavorare per **rimuovere le barriere che ostacolano lo sviluppo di un mercato unico dei prodotti riciclati**. In questo senso, almeno tre sono le direzioni lungo cui occorre agire, in coerenza con quanto evidenziato nel "Rapporto Draghi" sulla competitività dell'Unione Europea:

1. **Migliorare l'architettura normativa dell'EoW**. Un mercato unico europeo dei beni riciclati non può prescindere da una normativa omogenea e allargata a tutti i flussi destinabili al recupero di materia tra i diversi Paesi.
2. **Rimuovere gli ostacoli normativi, burocratici e regolamentari** che ancora si frappongono **alla piena circolazione delle MPS** all'interno dell'UE.
3. **Rafforzare la competitività del sistema di riciclo europeo** per rinforzare la leadership della UE nella lotta al cambiamento climatico.

Riguardo al primo punto, in attesa dell'adozione di nuovi regolamenti comunitari, appare necessario un **mutuo riconoscimento degli attuali EoW nazionali**.

Sul secondo punto, occorre implementare un atto di indirizzo a livello comunitario che fornisca un'armonizzazione e una semplificazione della normativa. La movimentazione dei rifiuti deve essere infatti finalizzata al conseguire una specializzazione produttiva nel campo del riciclo, evitando al contempo un freno eccessivo all'*import/export* con quei Paesi che presentano normative ambientali comparabili con quelle europee e un'ingiustificata deregolamentazione delle regole di spedizione.

Relativamente al terzo punto, vale la pena sottolineare che, a fronte di benefici ambientali evidenti, **risulta ancora assente una strumentazione economica che riconosca il contributo del riciclo alla decarbonizzazione**. Stanti le *performance* dell'Italia nel riciclaggio e la lunga esperienza nell'utilizzo di strumenti economici a sostegno degli obiettivi in campo energetico, il nostro Paese è il candidato ideale per guidare l'agenda nei tavoli europei, **al fine di coniugare l'economia circolare con la decarbonizzazione**.

Il "**Circular Economy Act**", atteso per il quarto trimestre del 2026, dovrebbe essere il contenitore delle proposte di policy tracciate dal "Rapporto Draghi" e ribadite nel "Rapporto Letta" e nella "Relazione Annuale 2025 sul Mercato Unico e la Competitività". Tale Atto dovrà porre il rafforzamento del mercato unico europeo circolare, in tutte le sue declinazioni (regolamentari, economiche, sociali, ambientali), al centro del proprio raggio d'azione, allo scopo di generare quantitativi maggiori e di qualità migliore di MPS da reimmettere nei circuiti produttivi europei.