

LEGGE EUROPEA SULL'ECONOMIA CIRCOLARE: AGENDA DI LAVORO.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

Il mercato unico europeo delle materie prime da riciclo è in sofferenza. I divari di competitività tra materie vergini e da riciclo, e la concorrenza "sleale" delle produzioni extra-UE ne sono il principale freno. Le politiche ambientali, pensate per sostenere il mercato interno europeo, finiscono per accrescere le importazioni da Paesi extra-UE. Per correggere queste criticità, la prossima Legge europea sull'Economia Circolare dovrà riconoscere il contributo del riciclo agli obiettivi di decarbonizzazione, introducendo strumenti economici dedicati, mutuati dalla lunga esperienza dei mercati energetici. Insieme occorrono provvedimenti di natura amministrativa e di stimolo alla domanda, come l'armonizzazione dei criteri EoW e gli obblighi di contenuto minimo di riciclato. Una Agenda di lavoro per il prossimo "Circular Economy Act".

The European single market for recycled raw materials is struggling. The competitiveness gap between virgin and recycled materials, and 'unfair' competition from non-EU producers, are the main obstacles. Environmental policies, designed to support the European internal market, end up increasing imports from non-EU countries. To address these issues, the forthcoming European Circular Economy Act must recognise the contribution of recycling to decarbonisation targets, introducing dedicated economic instruments drawn from the long experience of energy markets. Alongside this, administrative measures and demand-stimulating measures are needed, such as the harmonisation of the EoW criteria and minimum recycled content requirements. A work Agenda for the forthcoming "Circular Economy Act".

Gruppo di lavoro: Andrea Ballabio, Donato Berardi, Nicolò Valle.

Il presente *Position Paper* riprende e approfondisce i contenuti del rapporto "L'Italia che Ricicla 2025", realizzato da AssoAmbiente con il contributo scientifico di REF.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 314 - Rifiuti** - La circolarità dell'economia italiana nel contesto europeo, maggio 2026
- n. 313 - Rifiuti** - L'equilibrio economico-finanziario ai tempi del MTR-3: un po' di chiarezza, marzo 2026
- n. 312 - Rifiuti** - La crisi del riciclo delle plastiche: proposte per uscirne, marzo 2026
- n. 311 - Acqua** - Resilienza finanziaria e regolazione nel settore idrico inglese: lezioni utili per l'Italia, febbraio 2026
- n. 310 - Transizione Energetica** - Le prime aste per rinnovabili e BESS: lezioni dal 2025, nodi aperti per il 2026, febbraio 2026
- n. 309 - Acqua** - Tassonomia UE e servizio idrico: lo stato dell'arte e prospettive, dicembre 2025
- n. 308 - Acqua** - Gli investimenti tecnologici nel servizio idrico integrato: un'analisi dei piani di investimento per il periodo 2021-2029, dicembre 2025
- n. 307 - Rifiuti** - Rifiuto organico: migliorare la qualità delle raccolte e l'efficienza del trattamento per raggiungere gli obiettivi di riciclaggio, novembre 2025
- n. 306 - Acqua** - Qualità tecnica nel servizio idrico integrato: punti di forza e vulnerabilità, ottobre 2025
- n. 305 - Acqua** - La prima applicazione degli *European Sustainability Reporting Standard* nelle *utility* idriche, ottobre 2025

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

Copyright © · REF srl · Tutti i diritti riservati. L'utilizzo di dati e informazioni tratti dal presente documento è possibile citando espressamente la fonte (Fonte: REF).

Questo documento non può essere utilizzato per addestrare modelli di intelligenza artificiale (AI).

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 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

L'economia circolare è un paradigma di produzione e consumo che coniuga una maggiore sicurezza delle catene di fornitura, una migliore resilienza agli *shock* esterni, un rinforzo della competitività e un contributo tangibile alla decarbonizzazione.

L'Italia costituisce un'avanguardia nel panorama europeo: dal primato consolidato nel recupero di materia¹ - soprattutto per carta, vetro e metalli - al tasso di circolarità (c.d. CMUR, "Circular Material Use Rate") del 21,6%, decisamente superiore alla media UE (12,2%). Tuttavia, anche il nostro Paese deve affrontare fragilità strutturali e crisi settoriali, a partire dalle plastiche e dai tessili, solo per citare i flussi più impattati.

Nonostante le politiche ambientali abbiano assunto un peso via via crescente nell'agenda comunitaria², **la transizione europea verso un'economia circolare evidenzia ancora margini di accelerazione**. Emblematico in tal senso è l'andamento del CMUR, progredito negli ultimi 15 anni dal 10,7% del 2010, al 12,2% del 2024³.

A fronte di un quadro normativo comunitario decisamente rafforzato, rilevano tutt'ora diverse criticità: dalla frammentazione normativa intra-unionale, alle debolezze dei mercati per i materiali riciclati; dalla limitata competitività delle materie prime da riciclo rispetto alle corrispondenti vergini, all'elevata dipendenza dalle importazioni di materie prime critiche (CRM, "Critical Raw Materials"). Debolezze, quest'ultime, riconosciute a più riprese dalle Istituzioni europee e che hanno condotto alla prospettiva di una Legge europea sull'Economia Circolare, il c.d. "**Circular Economy Act**" - attesa per il **terzo trimestre del 2026** - e che dovrebbe sostenere la nascita di un mercato unico europeo per le materie prime seconde (MPS).

In questi mesi, **alcune filiere del riciclo** - tra cui quella della plastica⁴ - **stanno affrontando difficoltà economiche** legate al contesto di mercato, dove rileva soprattutto l'imperfetta definizione di un mercato unico europeo per i rifiuti e per le MPS⁵.

Accanto ai flussi tradizionali di riciclo, il ciclo idrico integrato rappresenta una piattaforma strategica ancora largamente inespressa per il recupero di MPS. Gli impianti di depurazione delle acque reflue possono generare MPS di rilevanza industriale - fosforo, azoto, inerti - riducendo la dipendenza da materie prime vergini (MPV) e CRM. Questa potenzialità è oggi bloccata dalla stessa frammentazione normativa che penalizza il riciclo tradizionale: l'assenza di criteri *End of Waste* (EoW) armonizzati impedisce che questi materiali recuperati escano dalla qualifica di rifiuto ed entrino nel mercato unico.

¹ I dati Eurostat sul riciclo complessivo collocano l'Italia al primo posto nell'UE: 85,6% di riciclaggio nel 2022, come quota sul totale del trattamento. I dati nazionali più recenti di ISPRA indicano il 52,3% di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio per i rifiuti urbani nel 2024 e il 73,1% di recupero di materia per i rifiuti speciali nel 2023.

² Tra gli altri, per il settore dei rifiuti, rilevano soprattutto i seguenti provvedimenti:

- Direttiva (UE) 2025/1892, che modifica la Direttiva Quadro sui Rifiuti (Direttiva 2008/98/CE e s.m.i.).
- Regolamento (UE) 2025/40, sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.
- Regolamento (UE) 2024/1781, sulla progettazione ecocompatibile.
- Regolamento (UE) 2024/1157, sulle spedizioni di rifiuti.

³ Fonte: "Circular material use rate", Eurostat, 24.11.2025.

⁴ Per ulteriori approfondimenti, si fa riferimento al *Position Paper* n. 312: "La crisi del riciclo delle plastiche: proposte per uscirne", Laboratorio REF, marzo 2026.

⁵ Per maggiori informazioni, si rimanda al *Position Paper* n. 291: "Urge un mercato unico europeo per i materiali recuperati dai rifiuti", Laboratorio REF, maggio 2025.

Il “*Circular Economy Act*” dovrà quindi delineare una traiettoria di sviluppo chiara per il comparto del riciclo europeo puntando ad un sistema industriale più solido e un contesto normativo più efficace, così da rendere le soluzioni circolari una scelta preferibile, soprattutto economicamente.

Nello specifico, il presente *Position Paper* intende approfondire le seguenti tematiche relative alla Legge europea sull'Economia Circolare:

- Lo stato dell'arte dei lavori e le indicazioni sul contenuto già fornite dalle Istituzioni europee per il “*Circular Economy Act*”.
- Le criticità nel mercato unico europeo dei rifiuti e delle MPS.
- I provvedimenti che il “*Circular Economy Act*” dovrà contenere per sostenere il riciclo europeo.
- Le misure che l'Italia potrà adottare per accelerare la transizione verso l'economia circolare.

“CIRCULAR ECONOMY ACT”: QUALE PERCORSO?

Lo stato dell'arte dei lavori: la proposta nel terzo trimestre 2026

La *mission* del
“*Circular Economy Act*”

Inserito nelle [linee guida politiche della nuova Commissione](#) del 18 luglio 2024, il “*Circular Economy Act*” rappresenta lo strumento normativo con cui **l'UE intende ridefinire le politiche comunitarie in materia di economia circolare**. La *mission* politica - veicolata dall'allora candidata e poi Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen - è di creare una domanda di mercato per i materiali secondari e un mercato unico per i rifiuti, soprattutto per quanto concerne alle CRM. Nel [Discorso sullo Stato dell'Unione 2025](#), la stessa Presidente aveva sottolineato la necessità di accelerare con l'Atto Legislativo sull'Economia Circolare. Nel corso dell'estate-autunno 2025, è stata indetta una [consultazione pubblica](#) sulla Legge europea sull'Economia Circolare.

Attualmente⁶, il “*Circular Economy Act*” si trova in una fase **pre-legislativa avanzata**. Sulla base di quanto riportato nel “[Programma di Lavoro della Commissione per il 2026](#)”, la Legge europea sull'Economia Circolare **avrà carattere legislativo**, ai sensi dell'Art. 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Si tratta di una delle iniziative che compongono il perimetro del c.d. “Un nuovo piano per la prosperità sostenibile e la competitività dell'Europa”. Come indicato anche dal [Parlamento Europeo](#), **la Commissione Europea intende pubblicare una proposta di “Circular Economy Act” nel terzo trimestre 2026**.

Ad oggi, **non è stata ancora definita univocamente la natura giuridica** della Legge europea sull'Economia Circolare, sebbene nella consultazione pubblica del 2025 venisse indicata quella del regolamento come probabile modalità di adozione. Dagli orientamenti politici e dai documenti preparatori, sembra delinarsi un'iniziativa strutturata come un pacchetto legislativo articolato, piuttosto che come un singolo atto normativo. Appare plausibile che il “*Circular Economy Act*” ricomprenda uno o più regolamenti.

⁶ Sulla base delle informazioni pubblicamente disponibili in data 25.03.2026.

La consultazione pubblica sul "Circular Economy Act"

Nel c.d. "Invito a presentare contributi - Ares(2025)6250342" della consultazione del 2025, emerge come **la lentezza della transizione verso la circolarità nell'Unione** costituisce la questione principale che il "Circular Economy Act" intende affrontare, a causa di diverse carenze normative e del mercato. In prima battuta, **gli Stati membri hanno interpretato e attuato in maniera eterogenea le norme dell'UE**, frammentando così il mercato unico. Di conseguenza, è divenuto costoso generare MPS di valore e non è stato possibile traguardare economie di scala. Secondariamente, **i prezzi delle MPS - talvolta superiori rispetto a quelli delle MPV - confliggono con il loro appurato contributo ambientale**. Inoltre, consumatori e venditori devono fronteggiare asimmetrie e vincoli informativi, pregiudizi comportamentali, costi di transizione e rischi di frode. Infine, i flussi di rifiuti non contabilizzati e le perdite di MPS, incluse le CRM, si traducono nell'incenerimento, nello smaltimento e nell'*export* (illegale) di flussi di rifiuti misti o "sbagliati". Pertanto, **l'Atto aspira a ridurre gli oneri e garantire la semplificazione e rimuovendo gli ostacoli** al mercato unico. Tra gli ulteriori **obiettivi** indicati nella consultazione, si riporta **la creazione di un'offerta e di una domanda adeguate di MPS**, incluse quelle critiche, **e di un mercato unico per i rifiuti e le MPS**.

Come riportato in un [dossier del Parlamento Europeo](#) del 27 gennaio 2026, la Commissione Europea ha presentato [i risultati della consultazione pubblica](#), nel corso di una riunione del "Gruppo di Esperti sull'Economia Circolare e su Produzione e Consumo Sostenibili" del 18 novembre 2025. Sono state ricevute 820 istanze di *feedback* valide, di cui 47 dall'Italia, per la consultazione pubblica, laddove l'invito a presentare contributi ne ha ricevute 962, di cui 43 dall'Italia.

Le prime indicazioni sul contenuto

Nonostante non sia stata ancora pubblicata la proposta, **l'Atto Legislativo sull'Economia Circolare è richiamato in diversi documenti programmatici delle Istituzioni comunitarie**. Idealmente, il "Circular Economy Act" dovrà costituirne il naturale punto di approdo e raccordo⁷.

Le sfide che il
Circular Economy
Act deve affrontare

In un [dossier del Parlamento Europeo](#) del 27 gennaio 2026, vengono enucleate diverse sfide strutturali, al centro del dibattito politico dell'Unione, che la Legge europea sull'Economia Circolare deve affrontare:

1. Creare **condizioni di mercato che rendano economicamente sostenibile il recupero delle CRM e ridurre la frammentazione del mercato unico**, relativamente alla mancanza di criteri armonizzati per la cessazione della qualifica di rifiuto, che ostacola la circolazione transfrontaliera delle MPS.
2. Delineare **obiettivi di utilizzo delle risorse**, poiché il riciclo da sé non basta a ridurre il ricorso e a contenere gli impatti ambientali. Parimenti, si dovrà scegliere tra l'adozione di misure improntate all'efficienza, quali i tassi di riciclo, o di *target* volti a diminuire il consumo assoluto di risorse, relativamente al conseguimento degli obiettivi comunitari di autonomia

⁷ Per una trattazione più ampia sul tema delle indicazioni circa il contenuto atteso nel "Circular Economy Act", si rimanda alla pubblicazione "L'Italia che Ricicla 2025", curata da REF per AssoAmbiente, la cui analisi è stata utilizzata come punto di partenza per la scrittura di questo capitolo.

strategica, riduzione dell'impronta materiale e disaccoppiamento tra crescita economica e consumo di materiali.

3. **Intervenire sulla competitività economica, chiudendo il gap di prezzo tra materiali vergini e riciclati.** Le MPS, infatti, costano spesso di più delle corrispettive MPV o vengono percepite come prodotti di qualità inferiore. **Per le imprese, deve divenire economicamente conveniente il ricorso ai materiali riciclati.**
4. **Rafforzare la governance dell'EPR** ("Responsabilità Estesa del Produttore", dall'inglese "Extended Producer Responsibility"), puntando alla massimizzazione dei benefici ambientali e di circolarità, minimizzando al contempo i costi per i produttori.

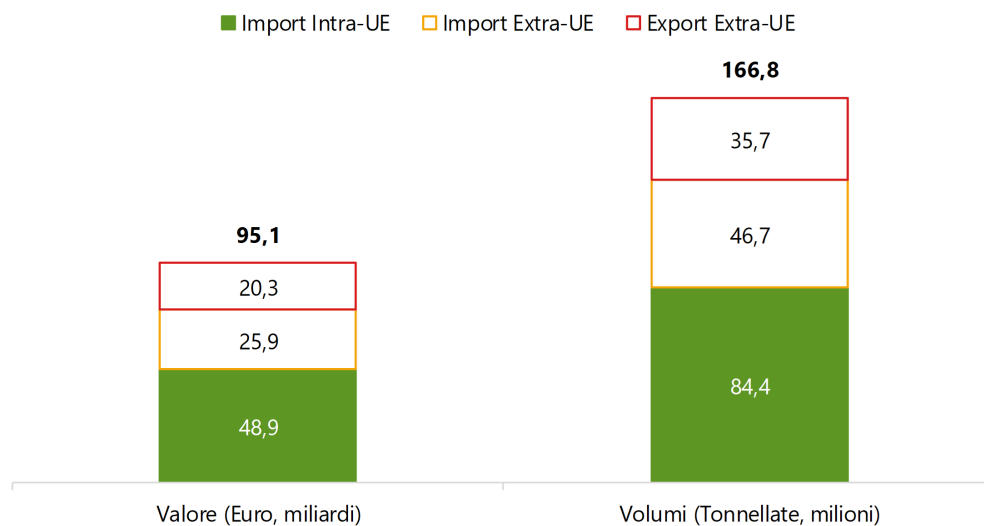
Le criticità nel mercato unico europeo dei rifiuti e delle MPS

All'interno del quadro di monitoraggio sull'economia circolare svolto dalla Commissione Europea, Eurostat fornisce le cifre di riferimento sui rifiuti e i rottami riciclabili, nonché sui sottoprodotti, che vengono scambiate nell'Unione e con il resto del Mondo^a. Riprendendo le definizioni fornite da Eurostat ("recyclable raw materials", "recyclable secondary raw materials"), nel prosieguo verrà utilizzata la dicitura di "materie prime riciclabili" (MPR), che ricomprende le **MPS** e i **sottoprodotti**.

Il commercio di MPR nell'UE ammonta a 95,1 miliardi di euro nel 2024, in esito ad un flusso di **166,8 milioni di tonnellate**, con una **quotazione media di scambio di 570,3 euro/ton**. Il commercio tra Paesi dell'UE rileva per il 51,4% (48,9 miliardi di euro sul totale di 95,1 miliardi) del valore e per il 50,6% (84,4 milioni di tonnellate sul totale di 166,8 milioni) dei volumi degli scambi di MPR nel 2024. **L'Italia** incide per **l'11,7% del valore** (11,1 miliardi di euro) e per il **9,3% dei volumi** (15,5 milioni di tonnellate) di scambio dell'UE, con una **quotazione media di 719,5 euro/ton** che risulta decisamente superiore alla media europea di 570,3 euro/ton.

IL COMMERCIO DI MATERIE PRIME RICICLABILI IN UE

Miliardi di euro e milioni di tonnellate, anno 2024



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF su dati Eurostat

Come emerge dal grafico sottostante, **il volume degli scambi è rimasto sostanzialmente inalterato tanto per l'import intra-UE** (-354.468 ton) quanto **per l'export extra-UE** (+79.988 ton) tra il 2019 e il 2024, laddove l'import extra-UE mostra un incremento del 15%, corrispondente a 5.955.673 tonnellate di maggiori importazioni. Quest'ultimo aumento risulta totalmente ascrivibile al 2024, dal momento che i quantitativi di import extra-UE erano pari a circa 39,8 milioni di tonnellate nel 2023, rispetto ai 40,8 milioni del 2019, per poi attestarsi a 46,7 milioni nel 2024.

Soprattutto **nell'ultimo biennio (2023-2024), il mercato europeo ha visto un'intensificazione delle importazioni di MPR da Paesi extra-UE, con valore unitario decrescente**. Rispetto al 2022, infatti, il valore unitario dell'import extra-UE è crollato da 807,2 euro/ton a 553,5 euro/ton, denotando un decremento del 31%. Tra i flussi che hanno inciso su tale tendenza, rilevano innanzitutto i **materiali organici^b**, corrispondenti al 60,7% delle importazioni extra-UE nel 2024, il cui valore unitario scende da 466,5 euro/ton nel 2022 a 390,6 euro/ton nel 2024. In secondo luogo, rilevano i **minerali**, corrispondenti al 14,5% dell'import extra-UE nel 2024, il cui valore unitario diminuisce dai 233,5 euro/ton del 2022 ai 113,3 euro/ton del 2024. Un trend decrementale interessa anche i **metalli ferrosi** (10,4% delle importazioni extra-UE nel 2024): da 547,6 euro/ton nel 2022, a 481,8 euro/ton nel 2024, sebbene quest'ultimo valore sia leggermente al di sopra del dato 2023 (473,3 euro/ton). Su tali dinamiche, potrebbero aver inciso variabili dal lato dell'offerta e della composizione dei flussi. Una maggiore disponibilità globale di materiali riciclati e il vantaggio di costo degli operatori extra-UE hanno favorito un incremento delle quantità esportate verso il mercato europeo, esercitando al contempo una pressione al ribasso sui prezzi. Il quadro normativo europeo in campo ambientale potrebbe, quindi, aver creato domanda, soddisfatta però da flussi di provenienza extra-UE.

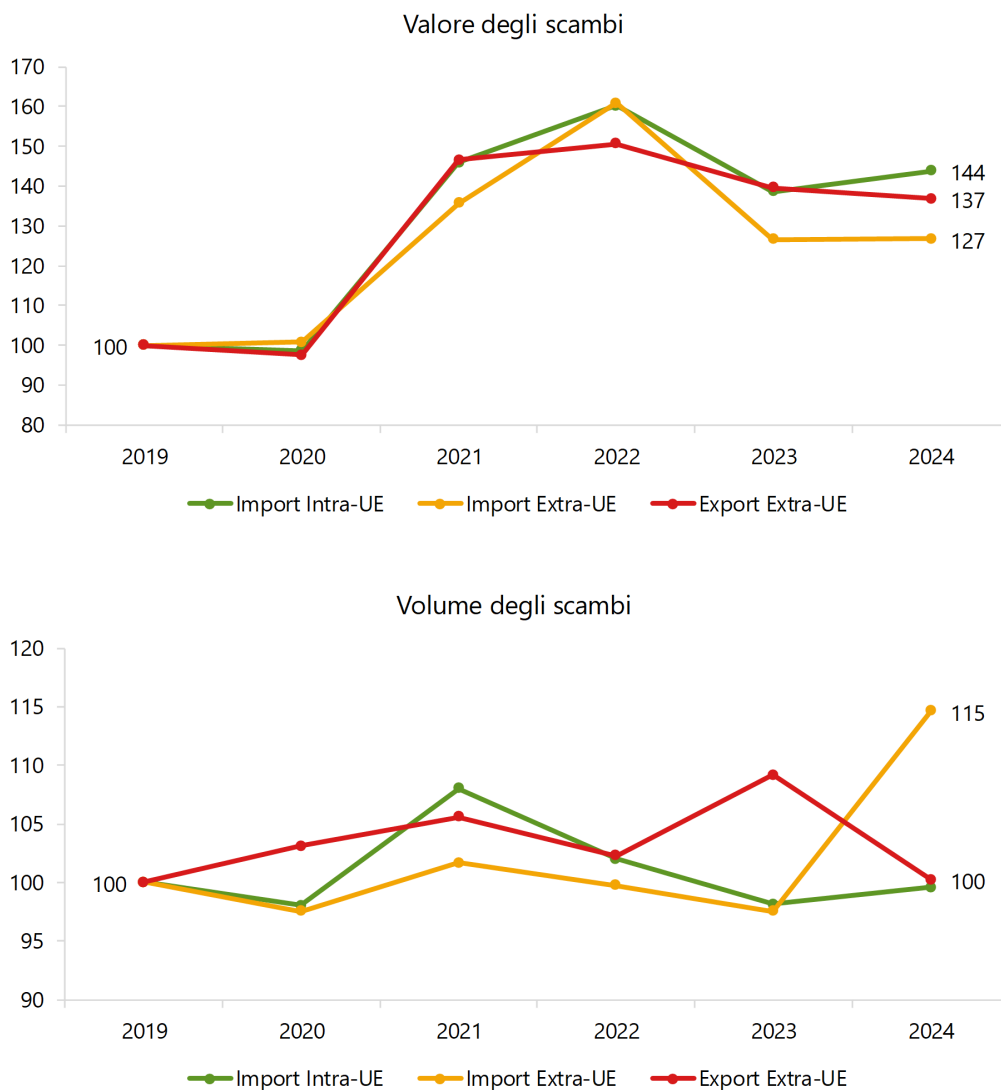
Se nel 2023 lo *spread* complessivo tra *import* extra-UE ed *export* extra-UE ammontava a 887.313 tonnellate, il differenziale ha oltrepassato gli 11 milioni di tonnellate nel 2024.

A fronte del rafforzamento delle politiche europee nel campo dell'economia circolare, i volumi di MPR scambiate tra gli Stati membri nel 2024 denotano un calo rispetto al 2019, con l'assolvimento degli obiettivi ambientali che appare demandato per lo più a flussi di provenienza extra-europea. Un segno evidente, questo, delle criticità nel funzionamento del mercato unico europeo dei rifiuti e delle MPS, che ha fallito soprattutto nell'accrescere il volume degli scambi di MPR tra Paesi dell'UE.

I quasi 7 milioni di importazioni extra-UE aggiuntive del 2024 hanno fatto sì che, per la prima volta, il valore unitario dell'*export* extra-UE (569,8 euro/ton) ecceda quello dell'*import* extra-UE (553,5 euro/ton). Eccezion fatta per il 2024, il valore delle importazioni extra-UE ha sempre sopravanzato in media quello delle esportazioni extra-UE. Da un lato, la carenza di impiantistica di recupero di materia adeguata nel Vecchio Continente "obbliga", in qualche misura, gli Stati membri a ricorrere all'*export* di semilavorati a prezzi non sempre convenienti. Ciò causa una duplice perdita: al mancato trattamento dei rifiuti in Europa, si aggiunge la non-produzione e immissione sul mercato europeo di MPS generate da operatori interni. Dall'altro lato, il minore valore delle MPR esportate può sottendere una qualità di prodotto inferiore, anche a causa di carenze nella gestione europea dei rifiuti a maggiori difficoltà di riciclo, con conseguente destino extra-UE.

L'ANDAMENTO DEL COMMERCIO DI MATERIE PRIME RICICLABILI IN UE

Valori in numeri indice (anno base 2019 = 100), anni 2019-2024



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF su dati Eurostat

^a Fonte: "Trade in recyclable raw materials (cei_srm020)", Eurostat.

^b Come specificato da Eurostat, i materiali organici annoverano prodotti di origine animale e vegetale che non rientrano in altre categorie di materie prime del sistema di classificazione, come ad esempio rifiuti vegetali inclusi quelli derivanti dalla silvicoltura e dalla preparazione degli alimenti, rifiuti alimentari di origine animale e misti, grassi, etc. Questi materiali possono essere trasformati in oli, comunemente impiegati in applicazioni che spaziano dalla lubrificazione dei macchinari alla produzione di prodotti farmaceutici, cosmetici, saponi e sostanze chimiche.

**Gli obiettivi del
"Circular Economy
Act"**

Nel corso di una riunione del "Gruppo di Esperti sull'Economia Circolare e su Produzione e Consumo Sostenibili" del 18 novembre 2025, la Commissione Europea ha ricordato ai rappresentanti nazionali per l'economia circolare degli Stati membri gli obiettivi del "Circular Economy Act":

- **Accelerare la transizione dell'UE verso un'economia circolare**, ancora lineare per quasi il 90%.
- **Definire regole chiare, semplici e digitali per le MPS e i rifiuti**, così da assicurare condizioni eque sul mercato unico, ridurre i costi e favorire le economie di scala.
- **Accrescere i volumi di rifiuti intercettati in modo differenziato** e la **quantità** e la **qualità** delle **MPS europee**.
- **Aumentare l'uso delle MPS europee nei prodotti**.
- **Potenziare** la capacità di **raccolta differenziata, selezione e riciclo** nell'Unione.
- **Ridurre la produzione di rifiuti**.

Inoltre, è emerso che il "Circular Economy Act" conterrà una rilevante componente di semplificazione, anche attraverso una maggiore armonizzazione, che potrà giovare dell'utilizzo di veicoli normativi più incisivi, quali i Regolamenti in luogo delle Direttive.

Sempre nel [dossier del Parlamento Europeo](#), si sottolinea come i delegati nazionali hanno concordato sul rafforzamento del mercato unico delle MPS, dando priorità all'**armonizzazione** dei criteri di **EoW**, delle regole dell'**EPR** e degli *standard*, così come al rafforzamento della domanda mediante **obiettivi di contenuto riciclato** e **Green Public Procurement** (GPP). In particolare, nel corso della discussione dello scorso 18 novembre 2025, l'Italia ha sostenuto il riconoscimento reciproco sia dei criteri di EoW sia dei criteri negli appalti pubblici, laddove sono stati indicati - come settori chiave - i rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), gli imballaggi in plastica, le costruzioni e il tessile. Parimenti, sono state richiamate misure fiscali, come l'IVA agevolata, per potenziare il mercato delle MPS. L'Italia ha poi espresso supporto alla proposta francese di includere la digitalizzazione tra le proposte da valutare per l'EPR e a quella olandese di armonizzare le discipline di EoW ed EPR.

La Legge europea sull'Economia Circolare dovrà essere in grado di rendere più sicuri gli approvvigionamenti nelle *supply chain* europee, grazie al recupero di materiali critici come i magneti permanenti dei veicoli elettrici e le terre rare contenute nei RAEE.

**I pilastri
dell'iniziativa**

Per la Commissione, i pilastri dell'iniziativa - che dovrebbe sostenere la crescita del CMUR al 24% entro il 2030, raddoppiando il suo attuale valore - potrebbero essere:

- La **modifica della Direttiva Quadro sui Rifiuti** (Direttiva 2008/98/CE e s.m.i.) **e della Direttiva Discariche** (Direttiva 1999/31/CE e s.m.i.).
- La **revisione della Direttiva RAEE** (Direttiva 2012/19/UE e s.m.i.).
- La valutazione di **ulteriori misure**, come l'armonizzazione della fiscalità ambientale e i requisiti per la gestione dei rifiuti estrattivi.

La genesi del "Circular Economy Act"

Il *framework* politico per il "Circular Economy Act" è stato delineato dal c.d. "Rapporto Letta", che ha sollevato per primo le tematiche sul mercato unico circolare, e dal c.d. "Rapporto Draghi"^a, che ha evidenziato come la competitività dell'Unione passi attraverso lo sviluppo del riciclo. A differenza dei precedenti piani d'azione che rientravano nel perimetro delle politiche ambientali europee, **l'Atto Legislativo sull'Economia Circolare costituisce uno strumento di competitività.**

Nel "*Clean Industrial Deal*", viene declinata l'accelerazione verso la transizione circolare, che passa dalla costruzione di un **mercato unico per prodotti circolari, MPS e rifiuti**. L'Atto dovrà dunque porre le condizioni per sostenere **l'offerta di materiali riciclati di alta qualità** e stimolare la domanda di materiali secondari e prodotti circolari, con una riduzione dei costi delle materie prime impiegate. A tale proposito, si dovrà fornire un impulso per una revisione della disciplina sui rifiuti elettronici, rendendola più semplice e orientata al recupero delle CRM contenute nei dispositivi.

Cruciale è, poi, **l'armonizzazione dei criteri di EoW**, al fine di introdurre **criteri europei** uniformi e permettendone l'adozione per le tipologie di rifiuti prioritari. Come analizzato nell'iniziativa denominata "*Una Strategia per rendere il Mercato Unico semplice, integrato e solido*", l'Atto Legislativo sull'Economia Circolare dovrà riformare non soltanto i criteri di EoW, ma anche quelli dei **sottoprodotti**^b.

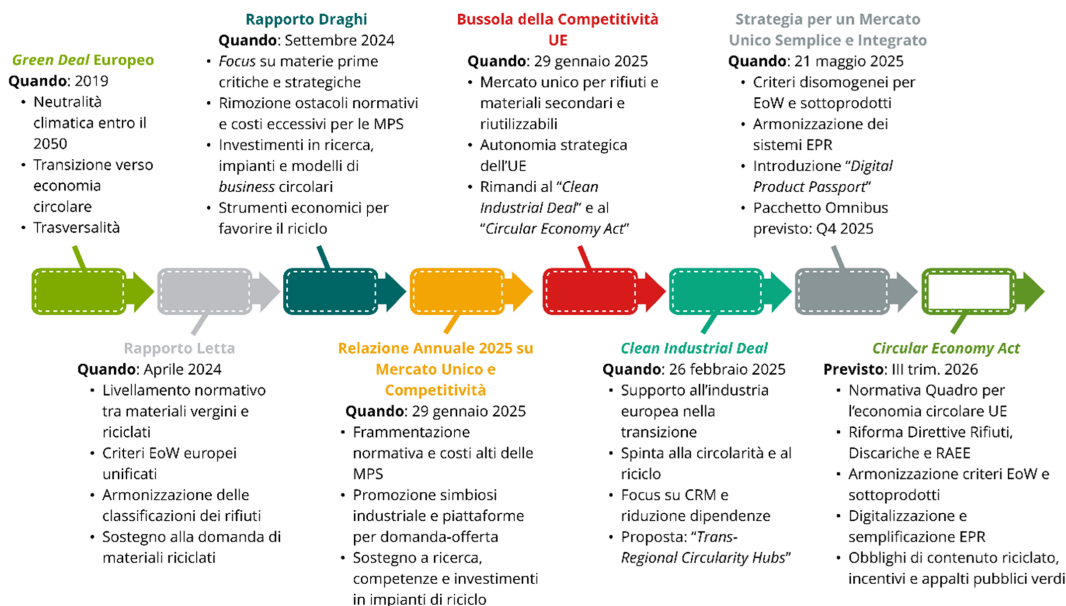
Il "Circular Economy Act" dovrà **semplificare, digitalizzare ed estendere l'EPR**, così da superare la frammentazione causata dall'eterogeneità dei regimi nazionali vigenti. In tal senso, nella "*Strategia*", si fa riferimento ad uno **sportello unico digitale** per le informazioni, la registrazione e la rendicontazione. Inoltre, come indicato nella "*Bussola*", la proposta di Legge europea sull'Economia Circolare dovrà catalizzare gli **investimenti nella capacità di riciclo e incoraggiare l'industria europea a sostituire efficacemente i materiali vergini** e a ridurre lo smaltimento in discarica e l'incenerimento delle materie prime ancora potenzialmente recuperabili dai beni giunti a fine vita. Il tutto, affiancato dall'adozione di requisiti di programmazione ecocompatibile per importanti gruppi di prodotti.

Il "Circular Economy Act" dovrà poi stimolare la domanda, con l'indicazione di **criteri ambientali per gli appalti pubblici**. Come riportato sempre nel "*Clean Industrial Deal*", verranno forniti incentivi per estendere l'utilizzo di rottami metallici e si introdurrà l'obbligo di digitalizzazione dei permessi di demolizione e degli *audit* pre-demolizione. L'Atto dovrà favorire anche **l'abbandono dei materiali fossili**, imponendo il ricorso a nuove fonti di materie prime, come quelle riciclate e di origine biologica, ad esempio per sostituire le materie prime di origine fossile nella produzione della plastica.

^a Fonte: "*The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*"; "*The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations*", settembre 2024.

^b Per maggiori informazioni, si rimanda ai *Position Paper* n. 258: "*Scarti di produzione e sottoprodotti: l'economia circolare in pratica*", Laboratorio REF, gennaio 2024.

LE INDICAZIONI DELLE ISTITUZIONI DELL'UE PER IL "CIRCULAR ECONOMY ACT"



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF su informazioni Istituzioni UE

L'AGENDA DEL "CIRCULAR ECONOMY ACT"

Una proposta di misure che il "Circular Economy Act" dovrebbe contenere

Il seguito contiene **una proposta di misure che la Legge europea sull'Economia Circolare dovrebbe annoverare per sostenere il settore del riciclo**, approfondendone le implicazioni per il nostro Paese.

A prescindere dalla modalità normativa che assumerà, sarebbe auspicabile che il "*Circular Economy Act*" veicoli una strategia chiara, articolandosi lungo le seguenti direttrici: politiche dell'**offerta**, politiche della **domanda** e **misure trasversali**.

Politiche dell'Offerta: EoW, mercato unico, strumenti economici e incentivi fiscali

Per quanto afferisce al sostegno all'offerta di riciclo, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe declinare i seguenti temi:

1. **uniformità e ampliamento** dei criteri **EoW**;
2. **superamento** delle **barriere** che ostacolano il **mercato unico**;
3. **strumenti economici a sostegno del riciclo**;
4. **rafforzamento** degli **incentivi fiscali**;
5. **tutela** delle **imprese europee** dalla concorrenza "sleale" extra-UE.

Armonizzare i criteri EoW

Attualmente, l'EoW risulta regolato in maniera disomogenea nell'UE. Solo pochi flussi (ferro, acciaio e alluminio; vetro; rame e leghe di rame) dispongono di criteri EoW su scala europea, mentre per la maggior parte degli altri flussi la disciplina è demandata ai vari Paesi, con provvedimenti statali o con interventi "caso per caso", come avviene per l'appunto in Italia.

Ricerca e "mutuo riconoscimento" di "best practices" tra i criteri attualmente vigenti

Il "Circular Economy Act" potrebbe prevedere un **censimento dei criteri attualmente vigenti**, per Paese e flussi di rifiuti, individuando le "**best practices**" utili per il disegno di futuri meccanismi comuni; tale attività potrebbe essere demandata al **Joint Research Centre (JRC)**, agenzia di ricerca della Commissione già coinvolta sui temi dell'EoW. Su tale base, in una fase iniziale, andrebbe garantito il "**mutuo riconoscimento**" tra i vari Stati membri che già applicano EoW ritenuti **efficaci**, favorendo così la nascita di segmenti di mercato intra-unionali propedeutici al vero e proprio mercato unico delle MPS. In una fase successiva (comunque entro il 2030), gioverebbe l'implementazione di **criteri EoW europei, proprio a partire dalle esperienze nazionali già collaudate**. Un perimetro iniziale potrebbe riguardare, ad esempio, le seguenti filiere strategiche: **C&D, plastiche** (già avviato l'iter), **tessili, carta e cartone, metalli** (mancanti), **terre rare**, pneumatici fuori uso (PFU)⁸, **ceneri della termovalorizzazione**⁹, nonché i **materiali recuperati dal ciclo idrico integrato**, come il fosforo da fanghi di depurazione e le frazioni inerti da processi di trattamento e bonifica.

Qualora la Legge europea sull'Economia Circolare delineasse un percorso siffatto, **il rafforzamento dell'EoW a livello europeo consentirebbe un'implementazione più celere** di quanto previsto in Italia dalla Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC)¹⁰. **Entro la fine del 2026**¹¹, infatti, dovranno essere traggurati interventi di definizione e/o aggiornamento per diverse filiere¹². Inoltre, sotto la spinta della razionalizzazione condotta dal JRC in sede europea, **l'Italia potrebbe uniformare le casistiche di EoW regionali**, attenuando le differenze presenti.

Superare le barriere amministrative alla libera circolazione intra-UE

Se le difformità nei criteri EoW costituiscono l'ostacolo principale al mercato unico delle MPS, rilevano ulteriori barriere normative e amministrative alla libera circolazione dei rifiuti. Tra queste, le si hanno le differenze nelle classificazioni dei rifiuti (pericolosità/non pericolosità, codici dell'Elenco Europeo dei Rifiuti (EER)) e dei sottoprodotti¹³ e nelle procedure di spedizione transfrontaliera.

⁸ Per maggiori informazioni, si rimanda al *Position Paper* n. 274: "Il fine vita degli pneumatici: una responsabilità del produttore da ripensare", Laboratorio REF, settembre 2024.

⁹ La componente di metalli può essere recuperata come materia.

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti, si rimanda ai *Position Paper* n. 262: "PNRR e rifiuti: dal PNRR alla strategia nazionale", Laboratorio REF, febbraio 2024; n. 200: "Arriverà (finalmente) una "buona" Strategia per l'Economia Circolare?", Laboratorio REF, gennaio 2022; n. 170: "PNRR: la ripresa passa dall'acqua e dai rifiuti", Laboratorio REF, gennaio 2021.

¹¹ "Cronoprogramma di attuazione delle misure della «Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC)» - Stato di attuazione, aggiornamento al 31.10.2025", MASE.

¹² Terre di spazzamento stradale, plastiche miste, tessili, pile e accumulatori (pastello di piombo), membrane bituminose, legno, gesso, rifiuti accidentalmente pescati e gomma vulcanizzata da PFU.

¹³ Per maggiori informazioni, si rimanda ai *Position Paper* n. 258: "Scarti di produzione e sottoprodotti: l'economia circolare in pratica", Laboratorio REF, gennaio 2024.

**Armonizzazione
delle classificazioni
per rifiuti,
sottoprodotti e
MPS**

Per superare tali barriere, la futura Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe introdurre un vero e proprio **"level playing field" su scala europea**, che conduca **all'armonizzazione in tutti gli Stati membri delle classificazioni per rifiuti, sottoprodotti e MPS**. Un'opzione percorribile potrebbe essere **la creazione di un elenco omnnicomprensivo**, a partire da quanto già in vigore per i rifiuti, così da ridurre la discrezionalità dei singoli Paesi membri. Inoltre, si potrebbe ampliare il novero di rifiuti non pericolosi che possono rientrare nella "Lista Verde", così da agevolare ulteriormente la movimentazione dei flussi nell'Unione. Per rafforzare la tracciabilità dei beni riciclati, il **"Circular Economy Act"** **potrebbe puntare sull'introduzione di codici doganali distinti**, tra prodotti vergini e riciclati, lungo il percorso che la Commissione Europea ha dichiarato di voler intraprendere per la plastica.

Il nostro Paese **potrebbe** quindi intervenire anche sulla **disciplina dei sottoprodotti, con un elenco unico nazionale**, a partire dalle esperienze regionali esistenti, come per [Emilia-Romagna](#) o per [Veneto](#).

Strumenti economici a sostegno al riciclo

Per assicurare il trattamento di recupero di materia, a prescindere dalle condizioni di mercato e dalla situazione geopolitica internazionale, la Legge europea sull'Economia Circolare dovrebbe prevedere **strumenti economici a sostegno della produzione di materie prime da riciclo**, codificandone le caratteristiche fondamentali dei meccanismi (vantaggi ambientali, beneficiari, unità di misura, mercato di scambio, etc.) e le tempistiche di introduzione.

**Riconoscimento
delle Garanzie di
Origine nelle filiere
del riciclo**

Stante il novero di meccanismi economici vigenti o utilizzati in Italia (Certificati Bianchi, Certificati Verdi, CIC, **Garanzie di Origine (GO)**, etc.) per sostenere soprattutto la produzione di energia rinnovabile e la riduzione dei consumi energetici, **il nostro Paese potrebbe fungere da "apripista", riconoscendo le GO nelle filiere del riciclo che scontano attualmente maggiori difficoltà di mercato**, come le plastiche miste. Così facendo, come già suggerito dal Laboratorio REF¹⁴, le GO verrebbero impiegate per ricomprendere anche le emissioni evitate grazie alla produzione di MPS.

Potenziare gli incentivi fiscali

La frammentazione nelle politiche fiscali europee si riverbera anche nel sostegno differme al riciclo. Alcuni Paesi, tra i quali l'Italia, hanno introdotto misure incentivanti, ad esempio nella forma di credito di imposta. Il beneficio ambientale dei processi di riciclaggio andrebbe tradotto anche in incentivo fiscale a vantaggio dell'utilizzatore, soprattutto per quelle lavorazioni nella quali le MPV costituiscono un sostituto delle MPS, così da correggerne il divario di prezzo, che attualmente premia le MPV.

**Razionalizzazione
delle discipline
nazionali fiscali**

In tal senso, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe operare **una razionalizzazione delle discipline nazionali fiscali**, a partire dai crediti di imposta. Il percorso potrebbe essere simile a quello prefigurato per l'EoW: prima, occorrerebbe **un quadro europeo di riferimento contenente le tipologie di incentivi fiscali più efficienti**, incoraggiando gli Stati membri ad adozioni convergenti; successivamente, **gli incentivi fiscali andrebbero veicolati mediante Programmi di Spesa UE già esistenti**, come i Fondi di Sviluppo e Coesione, **o creati ex novo**.

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti, si rimanda ai *Position Paper* n. 288: **"2035: dai macrotrend al ruolo delle utilities"**, Laboratorio REF, aprile 2025; n. 269: **"Riciclo della plastica: la decarbonizzazione a portata di mano"**, Laboratorio REF, maggio 2024.

In questo scenario, il nostro Paese **potrebbe razionalizzare il quadro degli incentivi fiscali** che annovera già diverse misure per il riciclo, come peraltro già previsto nella SEC (Tema 3, "Incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclo e utilizzo di materie prime secondarie"). Si potrebbe dunque puntare ad aumentare la capienza delle risorse, ad esempio del credito d'imposta¹⁵, riducendo al contempo la dispersione degli interventi.

Tutelare le imprese europee dalla concorrenza "sleale" extra-UE

Le imprese europee del riciclo competono in un contesto globale, ove vigono *standard* ambientali, economici e sociali differenti. Il "Circular Economy Act" potrebbe prevedere l'adozione di **misure volte a garantire condizioni di concorrenza eque tra operatori europei e non europei**.

"Clausole a specchio" sulle importazioni e accrescimento della tracciabilità

Le Istituzioni comunitarie non dovrebbero alleggerire i vincoli alla normativa ambientale vigente, che ha reso l'UE il continente "faro" nella lotta al cambiamento climatico. Al contrario, occorrerebbe introdurre "**clausole a specchio**" sulle importazioni dei manufatti riciclati, parificando gli *standard* ambientali e sociali a cui vengono sottoposti gli operatori europei. Inoltre, **l'opzione di accrescere la tracciabilità**, con un chiaro distinguo dei codici doganali attribuiti ai materiali vergini e ai beni riciclati, a partire dalle plastiche o dagli PFU, **potrebbe essere rinforzata dalla previsione di dazi**.

LE MISURE PER L'OFFERTA DI RICICLO PER IL "CIRCULAR ECONOMY ACT"



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF

¹⁵ In materia di credito di imposta, si è recentemente espressa la Corte dei conti per analizzare l'efficacia dell'utilizzo del credito d'imposta per l'acquisto di prodotti e imballaggi realizzati con materiali di recupero, anche in plastica. Nello specifico, si legge quanto segue: "la misura ha una funzione di sensibilizzazione ed armonizzazione delle iniziative di riciclo dei materiali in Italia rispetto alle normative europee. Alla luce dei risultati conseguiti, risulta utile il costante finanziamento annuale della misura osservata. A tal proposito, la Direzione generale Economia circolare e bonifiche del Mase [...] ha precisato che, al fine di raggiungere gli obiettivi comunitari prefissati, sarebbe auspicabile prevedere una dotazione finanziaria più cospicua per la misura analizzata". Fonte: "Credito d'imposta per l'acquisto di prodotti e imballaggi provenienti da materiali di recupero", Corte dei conti, 29.01.2026.

Domanda: GPP/CAM, IVA green, contenuti di riciclato, CMUR ed EPR

Per quanto afferisce al sostegno alla domanda di riciclo, il "Circular Economy Act" potrebbe declinare i seguenti temi:

1. **uniformità e ampliamento** nella disciplina degli **appalti pubblici verdi**;
2. **introduzione** di un'IVA agevolata;
3. **prescrizioni obbligatorie di contenuto riciclato** nei prodotti;
4. **target** vincolanti e crescenti per il **CMUR**;
5. **rafforzamento** dei sistemi **EPR**.

Uniformare e applicare gli "acquisti verdi" della PA

Se l'EoW costituisce il principale tassello per rafforzare l'offerta di beni da riciclo, la trasformazione in chiave *green* degli appalti pubblici europei ne rappresenta il punto di approdo per la domanda. Attualmente, gli Stati membri applicano il GPP in maniera frammentata, con un limitato effetto trainante sul riciclo.

Uniformare i criteri GPP nell'Unione

Le Legge europea sull'Economia Circolare dovrebbe delineare un **percorso volto ad uniformare i criteri di GPP nell'Unione**, con un'applicazione soprattutto nell'edilizia e nelle infrastrutture. La **tabella di marcia** potrebbe essere **speculare** a quella ipotizzata per l'**EoW**, così da congiungere domanda e offerta di riciclo. Inizialmente, si potrebbero analizzare i criteri già vigenti nei vari Paesi, cercando di valutarne l'efficacia. Tale attività potrebbe essere svolta ancora una volta dal JRC. In un secondo momento, si potrebbe aprire al mutuo riconoscimento tra Stati delle norme *green* ritenute virtuose, sulla base di linee guida codificate a livello unionale. Infine, andrebbero adottati **criteri uniformi europei nelle gare pubbliche** (entro il 2030), quanto meno per le categorie chiave delle **costruzioni/infrastrutture** e degli acquisti di **metalli** (veicoli, mezzi, attrezzature) e di **manufatti tessili**¹⁶ (divise pubbliche, biancherie ospedaliere, arredi degli edifici).

Il **rafforzamento del GPP a livello europeo consentirebbe un'implementazione più celere** di quanto previsto nella **SEC**. Entro la fine del 2027¹⁷, infatti, dovranno essere traggurati diversi interventi di definizione e/o aggiornamento¹⁸. Inoltre, sotto la spinta del rafforzamento del GPP in sede europea, **l'Italia potrebbe migliorare l'effettiva implementazione dei CAM**, monitorandola realmente: gli operatori lamentano spesso la mancata applicazione degli stessi e l'assenza di sanzioni in caso di inottemperanza da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

¹⁶ Per maggiori informazioni, si rimanda ai *Position Paper* n. 292: "Responsabilità del produttore e gestione dei rifiuti tessili: cosa cambia?", Laboratorio REF, maggio 2025; n. 289: "La gestione dei rifiuti tessili: perché serve uno schema di responsabilità del produttore?", Laboratorio REF, aprile 2025; n. 243: "Tessili: verso una nuova responsabilità", Laboratorio REF, giugno 2023; n. 193: "Rifiuti tessili: occorrono strategia e strumenti economici", Laboratorio REF, novembre 2021.

¹⁷ "Cronoprogramma di attuazione delle misure della «Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC)» - Stato di attuazione, aggiornamento al 31.10.2025", MASE.

¹⁸ Nello specifico, si tratta di: definizione dei CAM per "Fornitura e noleggio computer, tablet e telefoni cellulari - ICT" (Decreto MASE 11.03.2026), "Trasporto pubblico locale - TPL" e "Disinfestazione e derattizzazione"; aggiornamento dei CAM per "Edilizia" (Decreto MASE 24.11.2025), "Infrastrutture stradali", "Verde pubblico", "Calzature e accessori in pelle", "Illuminazione pubblica" e "Stampanti e cartucce".

IVA agevolata per i manufatti riciclati

**IVA agevolata
uniforme per i beni
da riciclo**

A livello europeo, manca ancora organicità anche nelle politiche di tassazione (ambientale). Pertanto, il "Circular Economy Act" potrebbe prevedere delle misure in merito, ad esempio introducendo un'IVA agevolata per i beni da riciclo, uniforme per tutti gli Stati membri. L'eventuale riduzione dell'IVA dovrebbe andare **di pari passo con le prescrizioni**, di cui al paragrafo sottostante, **sul contenuto riciclato minimo dei prodotti**.

Onde evitare duplicazioni, l'intervento delineato dovrebbe seguire un'impostazione siffatta: razionalizzare prima, ed accorpate poi, le misure già adottate dagli Stati membri, convogliando le riduzioni dell'IVA dentro un unico meccanismo normativo. In tal senso, potrebbe giovare un **accordo con l'iniziativa di "IVA Verde"**, prevista dal "Clean Industrial Deal" per il quarto trimestre 2026.

Prescrizioni di contenuto minimo di riciclato

La prescrizione di un **contenuto minimo di riciclato** contribuisce alla promozione del riciclo. Si tratta di un percorso che l'UE ha già avviato soprattutto nel campo delle plastiche, ad esempio con le disposizioni della Direttiva "Single-Use Plastics" (SUP) (Direttiva (UE) 2019/904) e del Regolamento sugli Imballaggi e sui Rifiuti di Imballaggio (Regolamento (UE) 2025/40).

**Un "Catalogo del
Riciclo" con i
diversi target**

Inserendosi nel solco tracciato dalle iniziative già varate, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe **raccogliere i diversi target vigenti all'interno di un vero e proprio "Catalogo del Riciclo"**, da inserire nel caso anche tra gli atti delegati dell'"Ecodesign for Sustainable Products Regulation" (ESPR), vagliando ed eventualmente aggiornando i valori applicati. In un secondo momento, sulla base degli sviluppi tecnologici e degli aggiornamenti normativi, **il Catalogo potrebbe venire esteso per ricomprendere il perimetro più ampio di flussi possibili** (es: metalli di base, materiali da costruzioni, tessili, carta e cartone non imballaggio).

Un'ulteriore opzione che si potrebbe percorrere riguarda l'indicazione che il contenuto riciclato provenga - per una quota parte - dall'UE stessa, favorendo, ove possibile, l'utilizzo di MPS prodotte nell'UE.

Definizione di obiettivi vincolanti per il CMUR, articolati per settore

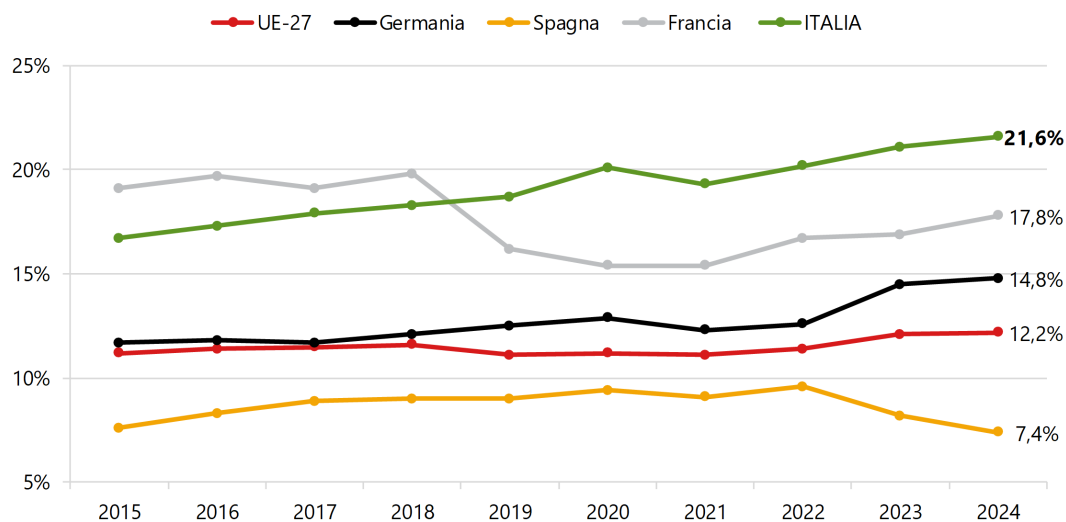
**Inserire nuovi
obiettivi di CMUR**

Per sostenere la domanda di riciclo, il **CMUR** - ovvero il tasso di circolarità dei materiali - potrebbe assumere un **ruolo** analogo a quello che i **target gestionali** per i **rifiuti urbani** ($\geq 65\%$ riciclo, $\leq 10\%$ smaltimento) hanno assunto sul versante dell'offerta. Le Istituzioni europee intendono già raddoppiare il valore del CMUR europeo, arrivando al 24% entro il 2030.

Il "Circular Economy Act" potrebbe sia **inserire ulteriori obiettivi di CMUR**, declinato nei principali ambiti di impiego della materia (energia e combustibili, biomasse, minerali, etc.), sia **semplificarne la metodologia** di calcolo e di diffusione dell'indicatore, evidenziando maggiormente il contributo che le attività di recupero di materia possono offrire alla circolarità dell'economia.

IL TASSO DI CIRCOLARITÀ DEI MATERIALI (CMUR) NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI*

Valori percentuali, anni 2015-2024



*Il CMUR fa parte del set di indicatori sull'economia circolare. È utilizzato per monitorare i progressi verso un'economia circolare nell'ambito tematico delle "materie prime seconde". L'indicatore misura il contributo dei materiali riciclati alla domanda complessiva di materiali.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF su dati e informazioni Eurostat

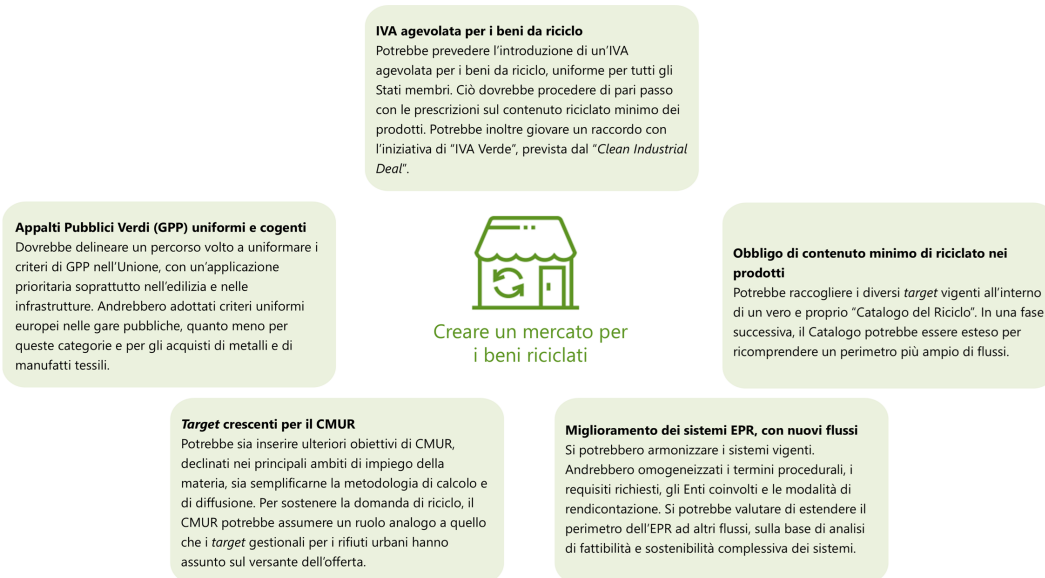
Nuovi schemi EPR per i rifiuti non coperti

Armonizzazione ed ampliamento dell'EPR

L'EPR rappresenta uno dei principali istituti giuridici a sostegno dell'economia circolare, poiché obbliga i produttori a farsi carico del fine-vita dei beni immessi sul mercato. La Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe intervenire lungo due direttrici. Da un lato, **si potrebbero armonizzare i sistemi vigenti**, riducendo gli oneri amministrativi e autorizzativi per i produttori. Andrebbero omogeneizzati **i termini procedurali, i requisiti richiesti, gli Enti coinvolti e la rendicontazione**. Dall'altro lato, si potrebbe valutare l'estensione del perimetro dell'EPR ad ulteriori flussi, sulla base di analisi di fattibilità e sostenibilità complessiva dei sistemi.

Nel settore dell'EPR, l'Italia costituisce un'avanguardia europea e ha quasi ultimato i target indicati nel Cronoprogramma della SEC. In tal senso, appare positivo [l'avvio della consultazione pubblica](#) sulla proposta di disciplina per introdurre l'EPR nella filiera dei prodotti plastici non da imballaggio, pubblicata dal MASE lo scorso 18 marzo 2026. Assieme ai tessili, le plastiche non imballaggio costituiscono i due flussi per cui si attendeva l'EPR entro il primo trimestre 2026, sulla base dei *target* indicati nel Cronoprogramma della SEC dal MASE.

LE MISURE PER LA DOMANDA DI RICICLO PER IL "CIRCULAR ECONOMY ACT"



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF

Misure trasversali: tassazione ambientale, recupero energetico e semplificazioni

Un ulteriore sostegno al settore del riciclo potrebbe arrivare, se il "Circular Economy Act" annoverasse delle misure trasversali. In particolare, si segnalano i seguenti temi:

1. **revisione** della **tassazione ambientale**;
2. riconoscimento del **ruolo** del **recupero energetico**;
3. **snellimento** e **armonizzazione** di tutte le **procedure** amministrative;
4. maggiore **uniformità** nelle modalità di **calcolo** e di **diffusione** dei **dati**;
5. campagne di **comunicazione**, **formazione** e **sensibilizzazione**.

Introdurre un vincolo di destinazione per il gettito delle tasse ambientali

Il gettito delle imposte ambientali andrebbe vincolato a finalità ambientali

La tassazione ambientale rappresenta un ambito, in cui il "Circular Economy Act" potrebbe intervenire. Come già analizzato in precedenza dal Laboratorio REF¹⁹, **le imposte ambientali andrebbero vincolate maggiormente a finalità ambientali**. Da questo punto di vista, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe adottare **criteri di allocazione di una quota parte del gettito per coprire le diverse misure di rafforzamento dell'offerta e della domanda di riciclo**, esposte in precedenza. La ratio è quella di allargare il perimetro delle "imposte di scopo", a parità di gettito, ergo senza introdurre nuove imposte.

¹⁹ Per maggiori informazioni, si rimanda ai *Position Paper* n. 288: "2035: dai macrotrend al ruolo delle utilities", Laboratorio REF, aprile 2025; n. 163: "Una tassazione ambientale poco "green"", Laboratorio REF, dicembre 2020.

Come si può osservare dal grafico sottostante, nel caso italiano, oltre 51,1 miliardi di euro di imposte ambientali vengono destinati ad altre finalità, non ambientali. Se l'1% di tale ammontare fosse vincolato a finalità ambientali, si disporrebbe di oltre mezzo miliardo all'anno per sostenere la transizione verso l'economia circolare. Parimenti, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe spingere al superamento dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD), con riconversione degli stessi in Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF).

Qualora il "Circular Economy Act" apportasse modifiche in tal senso, **l'Italia potrebbe rafforzare i target previsti nel Tema 4** ("Revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti al fine di rendere più conveniente il riciclaggio rispetto al conferimento in discarica e all'incenerimento sul territorio nazionale") **del Cronoprogramma della SEC²⁰**, a partire dall'innalzamento dell'ecotassa sullo smaltimento in discarica.

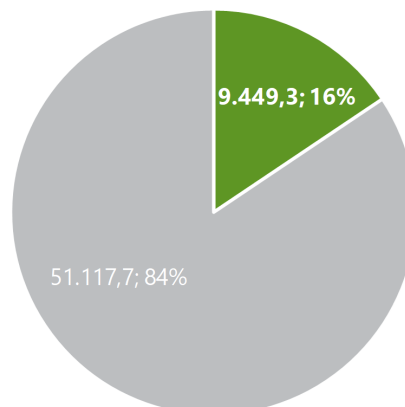
²⁰ Al 31.10.2025, il MASE riporta che risultano in corso di attuazione o da attuare entro scadenza i seguenti *target*:

- Soppressione del SAD "Riduzione della tariffa ordinaria per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia". Il tributo risulta, infatti, ridotto al 20% della tariffa ordinaria per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili.
- Interventi normativi per eliminare i SAD che ostacolano l'implementazione della SEC.
- Innalzamento dei tributi speciali (c.d. "ecotassa") previsti per il conferimento in discarica dei rifiuti urbani di almeno il 50% della soglia minima stabilita per legge.
- Individuazione di misure di sostegno economico a Comuni e Regioni, per la prevenzione della produzione dei rifiuti, il riuso, l'implementazione della raccolta differenziata, massimizzando la valorizzazione degli scarti non riciclabili nel rispetto degli obiettivi e della gerarchia comunitari.

LA DESTINAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI*

Milioni di euro, prezzi correnti, e valori percentuali, anno 2024

■ Gettito destinato a finalità ambientali ■ Gettito non destinato a finalità ambientali



*In base alla destinazione del gettito, vengono distinte due tipologie di imposte: imposte specifiche, ossia "imposte di scopo", il cui gettito è destinato a finanziare spese per la protezione ambientale; altre imposte ambientali, ossia imposte il cui gettito non è utilizzato per finanziare le spese per la protezione ambientale. Le finalità ambientali comprendono la protezione dell'ambiente (in cui rientrano, ad esempio, la gestione dei rifiuti e la bonifica dei suoli inquinati) e la gestione delle risorse naturali (ad esempio, misure per l'efficienza energetica o la produzione di energia da fonte rinnovabile).

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF su dati e informazioni Istat (Conti Ambientali, Ed. Ott. 2025)

Promuovere il recupero energetico degli scarti del riciclo

Promuovere il recupero energetico come alternativa allo smaltimento

La Legge europea sull'Economia Circolare dovrebbe essere anche l'occasione per **chiarire il ruolo del recupero energetico**, nella transizione verso l'economia circolare. In tal senso, il recupero energetico è un ingrediente necessario per la valorizzazione degli **scarti della raccolta e del riciclo** e per la gestione di quanto **non riciclabile, come alternativa allo smaltimento**. Per l'Italia, ad esempio, il recupero energetico potrebbe aiutare nella gestione del *plasmix* e del *car fluff* dei veicoli fuori uso (VFU), che vengono esportati a causa della mancanza di infrastrutture adeguate.

Entro luglio 2026, la Commissione Europea dovrà presentare una relazione in cui valuta la fattibilità dell'inclusione degli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani nell'**EU ETS** ("European Union Emissions Trading System"), a partire dal 2028, ma con possibilità per gli Stati membri di non partecipare fino al 31 dicembre 2030. Il "Circular Economy Act" potrebbe essere la sede in cui declinare le **casistiche di inclusione**, o meno, nel meccanismo, nonché operare **un intervento a più ampio respiro per ricomprendere anche le discariche e le emissioni evitate grazie ai processi di riciclo**. L'aumento degli oneri ETS per gli impianti di termovalorizzazione non andrebbe scaricato sulle tariffe degli utenti del servizio, piuttosto ricompreso nei costi di gestione del fine vita sotto la responsabilità dei produttori (EPR), così da rinforzare il segnale di prezzo a sostegno dell'*ecodesign* e della riciclabilità dei prodotti in plastica.

Gli impianti di recupero energetico potrebbero essere esentati dall'EU ETS in presenza di un fabbisogno impiantistico documentato per le frazioni esposte in precedenza, oltre che in fasi di particolari tensioni sui mercati energetici internazionali. In alternativa, si rischia di sostenere indirettamente lo smaltimento in discarica o l'*export* extra-UE dei flussi.

Snellire e armonizzazione le procedure amministrative

Senza derogare al rispetto dei vincoli e degli standard normativi vigenti che hanno reso il continente europeo un'avanguardia nel campo della transizione ambientale, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe puntare a **snellire ed armonizzare le procedure relative al riciclo**²¹. In particolare, servirebbe omogeneizzare gli oneri amministrativi, autorizzativi e burocratici per imprese e cittadini, a partire dall'ambito del permitting e dal contrasto ai fenomeni di NIMBY ("Not In My Back Yard") e NIMTO ("Not In My Terms of Office")²².

Migliorare i criteri di calcolo e l'informazione sul riciclo

Sempre nel solco dell'[iniziativa già varata dalla Commissione Europea](#), volta a razionalizzare le comunicazioni afferenti all'economia circolare e alla gestione dei rifiuti, la Legge europea sull'Economia Circolare potrebbe **traguardare metodologie di calcolo più chiare, aggiornamenti e verifiche sulle modalità di rendicontazione dei "Key Performance Indicators" (KPI) del riciclo**. La promozione del recupero di materia passa anche dalla disponibilità e dall'aggiornamento dei principali dati di riferimento, poiché un monitoraggio chiaro e costante indica la via verso gli obiettivi.

Iniziative di informazione e sensibilizzazione

A corollario delle numerose iniziative proposte, il "*Circular Economy Act*" potrebbe definire anche programmi di **comunicazione, formazione e sensibilizzazione** comuni a livello europeo, **per rafforzare la conoscenza e la consapevolezza** delle imprese, degli operatori e dei cittadini europei **sui benefici ambientali assicurati dalle attività di riciclo**, ad esempio a partire dalla riduzione delle emissioni evitate grazie alla sostituzione di prodotti riciclati ai corrispondenti manufatti vergini.

In una fase in cui la transizione *green* viene messa in discussione a più riprese, sarebbe opportuno che la Legge europea sull'Economia Circolare arginasse le tante *fake news* sul tema e riaffermasse l'importanza dell'economia circolare come caposaldo della transizione energetica.

²¹ Lo scorso anno, [la Commissione Europea ha lanciato un'iniziativa volta a semplificare e razionalizzare i requisiti amministrativi ambientali](#) nei campi delle emissioni industriali e dell'economia circolare, affrontando anche le sfide relative al rilascio delle autorizzazioni per le valutazioni ambientali. Sul tema, è aperta una fase di consultazione, con la possibilità di inviare commenti fino al 7 maggio 2026. Tra le altre cose, la Commissione intende ridurre gli oneri amministrativi nell'ambito della normativa in materia di rifiuti e relativamente ai regimi EPR, ad esempio abrogando l'obbligo di comunicare i dati sulle sostanze pericolose nei prodotti con la banca dati SCIP o allentando l'obbligatorietà di designare - per i produttori - rappresentanti autorizzati per adempiere all'EPR in altri Stati membri, diversi da quelli in cui hanno la sede. Ad esempio, per gli imballaggi o per i prodotti imballati, l'obbligo dovrebbe essere sospeso fino al 1° gennaio 2035.

²² Per ulteriori approfondimenti, si rimanda ai *Position Paper* n. 151: "["Identità del NO": la prospettiva del Dibattito Pubblico](#)", Laboratorio REF, maggio 2020; n. 149: "["Acqua, rifiuti e bias cognitivi: l'informazione al tempo delle fake news e del COVID-19"](#)", aprile 2020; n. 145: "["Costruire Prossimità: il ruolo delle Istituzioni locali nella prevenzione dei NIMBY"](#)", marzo 2020.

LE MISURE TRASVERSALI PER IL RICICLO PER IL "CIRCULAR ECONOMY ACT"

Ruolo del recupero energetico a supporto del riciclo

Dovrebbe essere l'occasione per chiarire il ruolo del recupero energetico. Potrebbe costituire la sede in cui declinare le eventuali casistiche di inclusione nell'EU ETS, nonché operare un intervento a più ampio respiro per ricomprendere anche le discariche e le emissioni evitate grazie ai processi di riciclo.

Tassazione ambientale con vincoli di scopo

Potrebbe adottare criteri di allocazione di una quota parte del gettito per coprire le diverse misure di rafforzamento dell'offerta e della domanda di riciclo. Potrebbe inoltre promuovere il superamento dei Sussidi Ambientalmente Dannosi, con la loro riconversione in Sussidi Ambientalmente Favorevoli.



Infrastruttura
normativa e culturale

Snellimento e armonizzazione delle procedure autorizzative

Potrebbe puntare a snellire e armonizzare le procedure relative al riciclo. In particolare, sarebbe necessario omogeneizzare gli oneri amministrativi, autorizzativi e burocratici per imprese e cittadini.

Dati su riciclo più affidabili e armonizzati

Potrebbe traguardare metodologie di calcolo più chiare, nonché aggiornamenti e verifiche sulle modalità di rendicontazione dei "Key Performance Indicators" (KPI) del riciclo.

Comunicazione e sensibilizzazione verso cittadini e imprese

Potrebbe definire anche programmi di comunicazione, formazione e sensibilizzazione comuni a livello europeo, al fine di rafforzare la conoscenza e la consapevolezza delle imprese, degli operatori e dei cittadini europei sui benefici ambientali assicurati dalle attività di riciclo.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF

Il potenziale contributo dei fertilizzanti rinnovabili

I fertilizzanti rinnovabili, ad esempio gli ammendanti compostati prodotti dal riciclaggio dei rifiuti a matrice organica, non costituiscono soltanto un'alternativa tecnica ai fertilizzanti tradizionali, ma rappresentano uno strumento fondamentale per costruire un'agricoltura più sostenibile, resiliente e competitiva, in linea con gli obiettivi climatici ed economici dell'UE.

I fertilizzanti organici, come il *compost*, consentono infatti di ridurre l'utilizzo di fertilizzanti di sintesi, la cui produzione richiede grandi quantità di energia e genera elevate emissioni di CO₂. Grazie al loro impiego, gli agricoltori possono diminuire la dipendenza da *input* soggetti a tassazione carbonica, limitando così l'aumento dei costi produttivi. Inoltre, il *compost* migliora la qualità del suolo aumentando la presenza di sostanza organica e favorendo il sequestro del carbonio nel terreno. Questo processo contribuisce sia alla riduzione della CO₂ atmosferica sia alla lotta contro il cambiamento climatico.

Un altro vantaggio importante riguarda la resilienza dei sistemi agricoli. I terreni trattati con fertilizzanti organici trattengono meglio acqua e nutrienti, risultando più produttivi anche in condizioni climatiche difficili. Ciò permette di ridurre la dipendenza da fattori produttivi esterni e di limitare gli effetti delle oscillazioni dei prezzi delle materie prime.

Dal punto di vista economico, la filiera del compostaggio rappresenta un modello virtuoso di economia circolare, poiché trasforma i rifiuti organici in risorse utili per l'agricoltura. Questo sistema contribuisce alla riduzione delle emissioni e favorisce lo sviluppo dell'economia locale e dell'occupazione.

Inoltre, l'utilizzo di fertilizzanti rinnovabili migliora l'impronta ambientale dei prodotti agricoli italiani, aumentando la competitività delle imprese in un mercato sempre più attento alla sostenibilità.

L'introduzione del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) da parte dell'UE rappresenta una misura fondamentale per contrastare il fenomeno del *carbon leakage* e favorire una produzione più sostenibile. Tuttavia, questo strumento rischia di aumentare i costi per il settore agricolo e agroalimentare, soprattutto a causa della dipendenza dai fertilizzanti minerali e chimici. In tale contesto, i fertilizzanti rinnovabili e organici assumono un ruolo strategico per sostenere la transizione ecologica dell'agricoltura europea.

CONCLUSIONI

Il "Circular Economy Act" si potrà configurare come un passaggio importante nell'evoluzione delle politiche europee in materia di **economia circolare**, se riuscirà a superare un approccio unicamente ambientale a favore di **una visione integrata**, in cui sicurezza economica, competitività industriale e tutela dell'ambiente possono convergere in un'unica traiettoria di *policy*.

Il mercato unico europeo dei rifiuti e delle MPS presenta attualmente criticità nel suo funzionamento.

Tra i fattori che hanno inciso, rilevano sia la frammentazione normativa dell'UE sia il divario di competitività tra materiali vergini e riciclati. Parimenti, sembra emergere un crescente ricorso a flussi extra-UE per soddisfare la domanda di materiali riciclati.

Per correggere tali criticità, alla Legge europea sull'Economia Circolare è affidato un compito importante. L'**armonizzazione dei criteri di EoW**, la semplificazione normativa e amministrativa, il rafforzamento degli **strumenti economici e fiscali**, nonché l'introduzione di meccanismi efficaci di stimolo alla domanda - a partire dal **GPP**, dai **contenuti minimi di riciclato** e da un **utilizzo più mirato della leva fiscale** - rappresentano opzioni possibili per contribuire al rafforzamento del mercato unico europeo delle materie prime da riciclo e sostenere concretamente l'economia circolare.