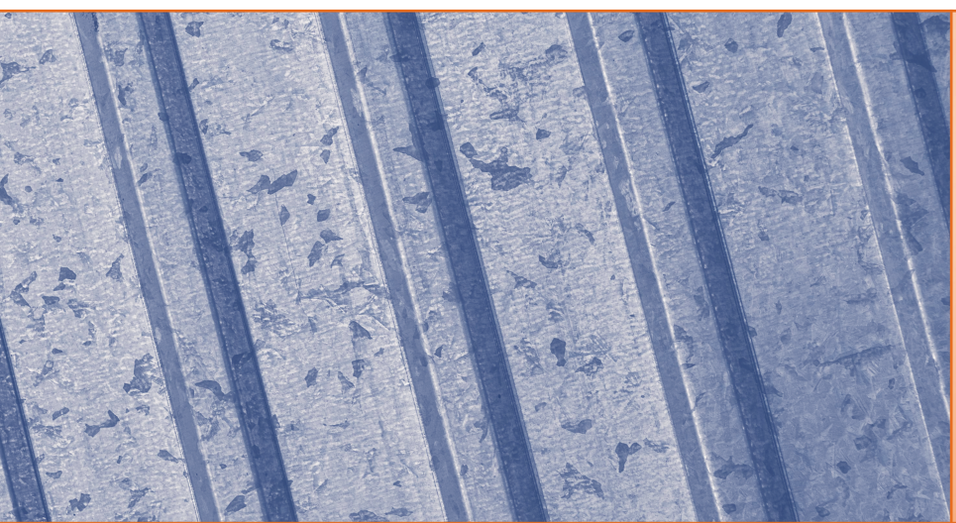
EU Circular Economy Act

Le raccomandazioni delle imprese italiane





ECCO
IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

CONFINDUSTRIA
Lombardia

enterprise europe network

simpler

Executive summary

Il presente policy brief, a cura di Confindustria Lombardia ed ECCO, nasce da un ciclo di cinque incontri dedicati al Circular Economy Act (CEA), organizzati tra giugno e settembre 2026 su iniziativa dell'on. Pierfrancesco Maran, Presidente della Commissione per l'ambiente, il clima e la sicurezza alimentare (ENVI) del Parlamento europeo. Gli incontri hanno raccolto da imprese, associazioni industriali, consorzi, mondo accademico e società civile proposte sulle misure che il Circular Economy Act dovrebbe contenere. I temi affrontati sono stati: il ruolo del rottame nella filiera dell'acciaio, gli appalti pubblici come leva per creare mercati per i prodotti circolari, il riciclo delle batterie e la transizione dell'automotive, il rafforzamento delle filiere tradizionali del riciclo e la bioeconomia.

Pur affrontando settori molto diversi, gli incontri hanno fatto emergere alcuni messaggi comuni:

1 ## Senza una domanda stabile, gli investimenti non partono

Per molte filiere la debolezza della domanda è uno dei principali ostacoli: senza mercati prevedibili, le imprese faticano a investire in nuova capacità di riciclo e nell'uso di materie prime seconde.

2 ## Il mercato unico dei materiali riciclati non esiste ancora

La frammentazione normativa sui criteri End of Waste e l'esistenza di sistemi EPR diversi tra i 27 Stati membri generano incertezza e ostacolano la circolazione delle materie prime seconde.

3 ## I materiali riciclati e bio-based competono ad armi impari

Si confrontano con materiali vergini e importazioni a basso costo e con incentivi che oggi premiano altri utilizzi delle stesse risorse.

4 ## La circolarità è una questione di politica industriale, non solo di gestione dei rifiuti

Il CEA deve essere coerente con gli altri strumenti europei di politica industriale e offrire regole stabili e tempi certi.

Le raccomandazioni prioritarie per il Circular Economy Act

1 ### Creare un vero mercato unico delle materie prime seconde

Il CEA dovrebbe armonizzare a livello europeo i criteri per il riconoscimento dello stato di End of Waste, definendoli dove ancora mancano, sulla base di regole comuni e del mutuo riconoscimento tra Stati membri. Dovrebbe includere anche i flussi di origine biologica e introdurre standard comuni di qualità e certificazione, per aumentare la fiducia degli utilizzatori industriali nei materiali riciclati.

2 ### Rendere obbligatori i criteri di circolarità negli appalti pubblici

Gli appalti pubblici valgono circa il 14% del PIL europeo, ma il Green Public Procurement è ancora in gran parte volontario. In sinergia con il nuovo Public Procurement Act (PPA), il CEA dovrebbe introdurre criteri minimi obbligatori su contenuto riciclato, prestazioni low-carbon e, dove i benefici ambientali sono dimostrati, contenuto bio-based. Questi criteri dovrebbero essere chiari e applicabili anche dalle PMI.

3 ### Introdurre obblighi di contenuto minimo riciclato nei prodotti

Oltre a sfruttare la leva della domanda pubblica, il CEA dovrebbe creare una domanda certa di materiali riciclati anche nei mercati privati, introducendo quote minime obbligatorie di contenuto riciclato in specifici prodotti finali, come già avviene per le batterie. Le quote dovrebbero essere definite prodotto per prodotto, in base alla disponibilità di materiale riciclato di qualità, e fissate con tempi certi per consentire alle imprese di pianificare gli investimenti.

4 ### Ridurre il divario di costo con i materiali vergini

Il CEA dovrebbe prevedere strumenti economici e fiscali che compensino il maggior costo dei materiali riciclati, legandoli a standard di qualità e sostenibilità. È fondamentale che tali misure incoraggino il riciclo e l'uso di materiali riciclati, creando incentivi per le imprese che adottano soluzioni circolari. Tra queste, l'introduzione di certificati di riciclo, crediti d'imposta e incentivi per i prodotti con un contenuto minimo di materiale riciclato permetterebbe di premiare le imprese che adottano soluzioni circolari e di sostenere la domanda di materie prime seconde. Occorre inoltre sostenere gli investimenti in tecnologie di riciclo avanzate, promuovendo l'innovazione e lo sviluppo di soluzioni capaci di incrementare la disponibilità e la qualità dei materiali riciclati.

5 ### Investire nella qualità della raccolta e del trattamento

Raccogliere di più non basta: serve raccogliere meglio. Il CEA dovrebbe sostenere gli investimenti in selezione, trattamento e impianti di riciclo strategici, come quelli per le batterie. Dovrebbe inoltre introdurre target specifici di riciclo per i rifiuti organici e migliorare l'intercettazione nelle filiere con basse percentuali di raccolta.

6 ### Armonizzare i sistemi di responsabilità estesa del produttore

I sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR) obbligano chi immette un prodotto sul mercato a finanziarne la raccolta e il riciclo a fine vita. Oggi però ogni Stato membro li applica con regole diverse: cambiano i contributi richiesti, i costi che questi devono coprire e i dati da comunicare. Questo crea oneri per le imprese che operano in più Paesi e ostacola la gestione dei flussi a livello europeo. Il CEA dovrebbe armonizzare le regole per tutti i sistemi EPR.

7 ### Introdurre iter autorizzativi semplificati per impianti sperimentali e progetti pilota

Le iniziative di enti di ricerca, start-up e PMI si scontrano con procedure autorizzative complesse, che includono permessi per il trattamento e il trasporto di rifiuti anche nella fase sperimentale. Per superare queste criticità, è necessario introdurre meccanismi di semplificazione, come autorizzazioni temporanee o semplificate per progetti pilota, iter autorizzativi proporzionati alla scala e al rischio delle attività e una riduzione dei tempi di valutazione.

Circolarità e competitività nella filiera dell'acciaio: il ruolo del rottame

Il settore siderurgico europeo, strategico per la competitività e la sicurezza economica dell'UE, è chiamato ad affrontare una duplice sfida: restare competitivo a fronte di elevati costi energetici, crescente concorrenza internazionale e sovraccapacità globale e, al tempo stesso, accelerare il percorso di decarbonizzazione. In questo contesto, il rottame ferroso assume un'importanza crescente, poiché la transizione verso tecnologie a basse emissioni, come i forni elettrici ad arco (EAF) e i processi DRI-EAF, aumenterà significativamente la domanda di materia prima riciclata.

+ 44 Mt/anno

di nuova capacità EAF entro il 2030

+ 26,9 Mt/anno

di nuova capacità DRI entro il 2030

Sebbene siano stati annunciati importanti investimenti in nuova capacità produttiva basata su queste tecnologie, da realizzare entro il 2030, la quantità di rottame riciclata all'interno dell'Unione è in diminuzione.

La forte concorrenza di produttori extra-UE, che sostengono costi energetici e oneri regolatori e ambientali generalmente inferiori a quelli delle imprese europee, ha contribuito ad aumentare le esportazioni europee di rottame, **cresciute del 78% tra il 2015 e il 2024** e oggi pari a circa il 20% della disponibilità complessiva dell'UE. Se questa tendenza si accentuasse, rischierebbe di avere un duplice effetto negativo: rallentare lo sviluppo dell'economia circolare a livello europeo e favorire l'ingresso nell'UE di prodotti finiti con un contenuto di CO_2 potenzialmente più elevato. Anche la composizione delle esportazioni è cambiata significativamente: l'UE esporta una quota crescente di rottame non frantumato e non compattato.

+ 78%

esportazioni europee di rottame tra il 2015 e il 2024

20%

della disponibilità complessiva di rottame UE

Il nuovo **Regolamento (UE) 2024/1157 sulle spedizioni di rifiuti** consentirà, dal 21 maggio 2027, le esportazioni di rifiuti non pericolosi verso i Paesi non OCSE solo se questi ne fanno richiesta e dimostrano di poterli gestire in modo ambientalmente corretto. Queste misure, tuttavia, incidono solo in parte sul rottame ferroso, perché non riguardano le esportazioni verso i Paesi OCSE, tra i quali figurano alcune delle principali destinazioni del rottame europeo.

Queste dinamiche sono particolarmente rilevanti per l'Italia, dove circa il **90% dell'acciaio** è prodotto tramite forni elettrici alimentati da rottame. Garantire disponibilità e prezzi competitivi del rottame sarà quindi essenziale per sostenere sia la competitività industriale sia la decarbonizzazione del settore siderurgico.

Per affrontare le criticità evidenziate e valorizzare le peculiarità del sistema siderurgico italiano, vengono suggerite le seguenti misure per il Circular Economy Act:

1 Riconoscere il ruolo strategico del rottame ferroso e rafforzarne il mercato unico

Il Piano d'azione europeo per l'acciaio e i metalli (SMAP – **Steel and Metals Action Plan** di marzo 2025) riconosce già il rottame come input essenziale per la decarbonizzazione della siderurgia e rinvia al CEA le misure per migliorarne la disponibilità nell'UE. Il CEA dovrebbe tradurre questi impegni in misure concrete: criteri armonizzati a livello europeo per la qualità del rottame e per la cessazione della qualifica di rifiuto, procedure semplificate per le spedizioni all'interno dell'Unione e una strategia europea dedicata al rottame, che stimi la disponibilità futura e i fabbisogni dell'industria siderurgica.

2 Favorire l'assorbimento del rottame nell'Unione europea

Il CEA dovrebbe introdurre misure a livello europeo volte a favorire, ove economicamente sostenibile, il recupero, il riciclo e l'utilizzo all'interno dell'Unione del rottame raccolto sul territorio europeo. In linea con lo SMAP, il CEA potrebbe fissare obiettivi di contenuto riciclato per l'acciaio nei settori chiave (come quello automotive), accompagnati dal rafforzamento del sistema europeo di monitoraggio della disponibilità, dei prezzi e dei flussi commerciali.

3 Valorizzare il contenuto riciclato nei mercati guida per l'acciaio a basse emissioni

La proposta di **Industrial Accelerator Act** (marzo 2026) prevede già che, dal 2029, almeno il 25% dell'acciaio impiegato negli appalti pubblici per edifici, infrastrutture e veicoli sia a basse emissioni. Il CEA dovrebbe integrare questo obbligo con criteri sul contenuto riciclato e garantire il coordinamento tra le due normative, affinché la definizione di acciaio a basse emissioni valorizzi adeguatamente l'acciaio prodotto da rottame. A tal fine, la metodologia di classificazione dovrebbe basarsi sulla carbon footprint di prodotto, premiando al tempo stesso circolarità e bassa intensità di carbonio, ed evitare approcci che penalizzino l'impiego di rottame e i produttori che hanno già completato la transizione verso processi a basse emissioni. La creazione di mercati guida per l'acciaio decarbonizzato e circolare contribuirebbe a rafforzare la domanda di rottame e a fornire un adeguato ritorno economico agli investimenti lungo la filiera della circolarità.

4 Sostenere ricerca, innovazione e investimenti in selezione, trattamento e qualità del rottame

Il CEA dovrebbe prevedere strumenti di supporto alla ricerca, allo sviluppo e alla diffusione su scala industriale di tecnologie di selezione avanzata, frantumazione, separazione dei metalli non ferrosi e gestione dei residui derivanti dal trattamento del rottame.

Appalti pubblici per creare mercati per prodotti circolari

La transizione verso un'economia circolare deve passare anche attraverso misure che creino una domanda stabile, prevedibile e sufficientemente ampia di prodotti circolari, riciclati e a basse emissioni. In questo quadro, gli appalti pubblici rappresentano una leva strategica: incidendo per circa il **14% del PIL europeo,** ossia 2.600 miliardi di euro, possono sostenere gli investimenti industriali e favorire la nascita di mercati guida per queste produzioni. Un volume di domanda di questa portata può influenzare direttamente le scelte delle imprese, ridurre l'incertezza degli investimenti e favorire la nascita di mercati guida per prodotti circolari, riciclati e low-carbon. Il **Green Public Procurement,** integrando criteri ambientali e di circolarità nelle procedure di acquisto, può quindi assumere una funzione non solo ambientale, ma anche industriale.

2.600 mld €
valore degli appalti pubblici in UE, pari al 14% del PIL

31%
cemento

11%
acciaio dei consumi UE (circa) assorbiti dagli appalti pubblici

Uno dei problemi attuali è che i criteri ambientali negli appalti pubblici non sono ancora pienamente armonizzati e obbligatori a livello europeo.

L'UE ha infatti sviluppato criteri GPP comuni per diversi gruppi di prodotti e di servizi, ma questi restano strumenti prevalentemente volontari. Questo genera incertezza sia per le stazioni appaltanti sia per le imprese. Il rischio è che il GPP venga percepito come un ulteriore adempimento burocratico, invece che come uno strumento di trasformazione industriale. Il potenziale degli appalti pubblici risulta dunque solo parzialmente sfruttato, poiché oltre la metà delle procedure continua a basarsi prevalentemente sul criterio del prezzo più basso (**55%**), limitando la capacità degli appalti pubblici di promuovere qualità e innovazione.

55% **Oltre la metà delle procedure di appalto continua a basarsi prevalentemente sul criterio del prezzo più basso**

La proposta di **Public Procurement Act** presentata dalla Commissione a settembre 2026 segna un passo avanti, perché rende il miglior rapporto qualità/prezzo il criterio di aggiudicazione predefinito. Lascia però il GPP facoltativo: i criteri ambientali sono una delle possibili componenti della qualità, accanto agli aspetti sociali, all'innovazione, alla sicurezza, alla resilienza e alla preferenza europea, ma non un requisito.

In questo contesto, la futura proposta di Circular Economy Act rappresenta un tassello chiave, con l'obiettivo di creare un vero mercato unico per le materie prime seconde. Perché questo mercato possa svilupparsi, serve una domanda di materiali riciclati più ampia e stabile di quella attuale, e gli appalti pubblici possono contribuire in modo decisivo a costruirla. **Il CEA può farlo con misure come:**

1 **Integrazione di criteri obbligatori low-carbon e di circolarità negli appalti pubblici**

Gli appalti pubblici dovrebbero diventare una leva per creare mercati guida per prodotti circolari e a basse emissioni, grazie all'introduzione di criteri minimi obbligatori sul contenuto riciclato e sulle prestazioni ambientali dei materiali. Ciò consentirebbe di generare una domanda stabile e prevedibile per i prodotti circolari, ridurre il rischio associato agli investimenti industriali e accelerare la diffusione di tecnologie e processi produttivi coerenti con gli obiettivi europei di competitività e decarbonizzazione.

2 **Definizione di principi europei comuni per la circolarità**

Il CEA dovrebbe stabilire un quadro comune di principi relativi a contenuto di riciclato, utilizzo dei sottoprodotti e riciclabilità. Questi principi potrebbero poi essere tradotti in criteri operativi nell'ambito della revisione delle norme europee sugli appalti pubblici, riducendo la frammentazione tra Stati membri.

3 **Valorizzazione del modello italiano dei CAM e del coinvolgimento delle filiere**

L'esperienza italiana dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) offre un modello utile per il quadro europeo. I CAM sono obbligatori, differenziati per settore e definiti attraverso il confronto tra amministrazioni, imprese, professionisti ed enti di ricerca. Questo processo partecipativo permette di calibrare gli obiettivi sulle caratteristiche specifiche di ciascuna filiera.

4 **Applicabilità dei criteri da parte di stazioni appaltanti e PMI**

La maggiore ambizione ambientale deve essere accompagnata da regole chiare, strumenti affidabili e requisiti proporzionati. La proposta di Public Procurement Act va in questa direzione: introduce un'unica piattaforma digitale europea per gli appalti basata sul principio "once-only", semplifica le procedure, incoraggia la suddivisione in lotti per favorire la partecipazione delle PMI e consente alle stazioni appaltanti di richiamare i criteri GPP e le etichette esistenti. Il CEA dovrebbe raccordarsi con questo quadro, mettendo a disposizione criteri di circolarità comuni e pronti all'uso, integrabili negli strumenti digitali del PPA. Servono inoltre modelli di capitolato, etichette e certificazioni comprensibili, prezzari che riportino le caratteristiche prestazionali dei prodotti e metodologie semplificate per le imprese di minori dimensioni. La complessità non deve trasformarsi in una barriera alla partecipazione delle imprese, in particolare delle PMI.

5 **Definizione dei nuovi criteri low-carbon sulla base di metodologie europee già esistenti**

I dati e le certificazioni prodotti dalle imprese in coerenza con l'attuale quadro normativo europeo (EU ETS, CBAM, Tassonomia, CSRD, ESPR e Regolamento sui prodotti da costruzione) dovrebbero essere riutilizzabili, evitando richieste parallele e duplicazioni. Inoltre, l'interoperabilità e la digitalizzazione dei flussi informativi sono essenziali per ridurre gli oneri e facilitare la confrontabilità delle prestazioni.

Economia circolare, batterie e transizione dell'industria automotive

Il mercato automobilistico europeo sta attraversando una fase di trasformazione, con una quota di veicoli elettrici sulle nuove immatricolazioni **in costante crescita.** Questo passaggio modifica le tecnologie produttive e fa crescere rapidamente la domanda di batterie e dei materiali critici che contengono, come litio, nichel, cobalto, grafite e manganese. Sul fronte della produzione, l'UE realizza oggi **circa la metà** delle celle installate nelle batterie dei veicoli elettrici fabbricati sul proprio territorio, mentre la capacità di produzione di materiali attivi per anodi e catodi resta insufficiente rispetto alla domanda. Il recupero e il riciclo delle batterie diventano così una questione di sicurezza economica e di resilienza industriale, oltre che di sostenibilità.

19% **delle nuove immatricolazioni UE nel 2025 sono auto elettriche**

Sul lato dell'offerta, in Europa sono stati avviati diversi progetti pilota per sviluppare tecnologie di riciclo a ciclo chiuso (battery-to-battery), ma il loro sviluppo industriale incontra ancora ostacoli importanti.

Il primo è l'assenza, sul territorio europeo, di impianti industriali che trasformino i materiali riciclati in materiali attivi per catodi di qualità adatta alla produzione di nuove batterie. A questo si aggiunge un problema di sostenibilità economica: le batterie al litio-ferro-fosfato (LFP), sempre più diffuse, non contengono nichel e cobalto, e il valore dei materiali recuperati spesso non basta a coprire i costi del riciclo. Infine, l'ampia variabilità nel design delle celle tra un produttore e l'altro complica i processi di trattamento, mentre la qualità del materiale riciclato non è ancora sufficiente.

4-6 mld € **di ritorni economici stimati dal riciclo a ciclo chiuso in Europa nel 2050**

In questo contesto, il quadro normativo europeo si sta consolidando. Il **Regolamento Batterie** fissa obiettivi di recupero dei materiali, ad esempio l'80% del litio entro il 2031, e quote minime di contenuto riciclato nelle nuove batterie dal 2031: 16% per il cobalto, 6% per litio e nichel. Dal 2027 introduce inoltre il passaporto digitale delle batterie. Il nuovo **Regolamento sui veicoli a fine vita,** adottato nel 2026, aggiunge requisiti di progettazione per lo smontaggio e la rimozione delle batterie, contenuti minimi di plastica riciclata e un passaporto di circolarità del veicolo.

16% **minimo di cobalto**

6% **litio e nichel**

riciclati nelle nuove batterie dal 2031

La proposta di Circular Economy Act è l'occasione per completare il quadro normativo esistente e rafforzare la filiera europea del riciclo delle batterie. **A questo scopo dovrebbe includere misure come:**

1 **Rendere prioritario l'utilizzo di materiali riciclati prodotti nell'UE**

Per ridurre la dipendenza europea dalle importazioni di materie prime critiche e rafforzare la resilienza delle catene del valore, il CEA dovrebbe promuovere il reimpiego prioritario di materiali riciclati provenienti da impianti situati nell'Unione europea. Ciò contribuirebbe a trattenere il valore economico generato dal riciclo all'interno del mercato europeo, sostenendo al contempo la competitività dell'industria delle batterie e la sicurezza delle forniture.

2 **Standard europei condivisi per la qualità delle materie prime seconde**

Servono criteri End of Waste armonizzati a livello europeo per i materiali recuperati dalle batterie: oggi ogni Stato membro stabilisce autonomamente quando un materiale cessa di essere rifiuto, con il risultato che lo stesso materiale può essere qualificato come rifiuto in un Paese e come materia prima seconda in un altro. Il tema è ancora più rilevante perché la **Decisione delegata (UE) 2025/934** classifica la black mass[1] come rifiuto pericoloso. Questa scelta ne limita l'esportazione verso i Paesi non OCSE, ma da novembre 2026 sottopone anche le spedizioni all'interno dell'UE alla procedura di notifica e autorizzazione preventiva. Criteri comuni e procedure semplificate per le spedizioni tra impianti autorizzati permetterebbero ai materiali recuperati di circolare liberamente nel mercato unico europeo, mantenendo i controlli alle frontiere esterne.

3 **Sostenere una filiera europea del riciclo delle batterie integrata e di scala adeguata**

La filiera europea del riciclo richiede investimenti ingenti in un mercato ancora incerto. Oggi gli impianti europei si fermano spesso al trattamento meccanico e alla black mass, poi venduta fuori dall'UE per la carenza di capacità di raffinazione idrometallurgica e di produzione di materiali attivi per catodi. Un fondo dedicato dovrebbe ridurre il rischio degli investimenti e sostenere progetti integrati, dalla black mass alle nuove celle, con volumi adeguati anche grazie all'aggregazione dei flussi di più Stati membri. Servono inoltre autorizzazioni armonizzate e semplificate per le spedizioni di batterie e black mass all'interno dell'UE.

4 **Introdurre criteri di acquisto verde per flotte pubbliche e trasporto pubblico**

La domanda pubblica può svolgere un ruolo determinante nello sviluppo dei mercati circolari. L'introduzione di criteri che valorizzino il contenuto di materiali riciclati nei veicoli acquistati da amministrazioni pubbliche e operatori del trasporto pubblico contribuirebbe a creare una domanda stabile e prevedibile, incentivando gli investimenti nelle filiere del recupero e del riciclo.

5 **Armonizzare a livello europeo i sistemi EPR per le batterie**

L'attuale frammentazione dei sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR) genera complessità amministrative e ostacola lo sviluppo di una gestione efficiente delle batterie a fine vita. Il CEA dovrebbe promuovere criteri comuni e una maggiore interoperabilità tra i diversi sistemi nazionali, favorendo la cooperazione tra operatori e la creazione di un mercato europeo più integrato per la raccolta e il riciclo delle batterie.

[1] *La black mass è la polvere ottenuta dalla frantumazione delle batterie esauste, ricca di litio, nichel, cobalto e manganese.*

Rafforzare le filiere tradizionali del riciclo nel quadro del Circular Economy Act

La crescente domanda di materie prime, unita alle tensioni geopolitiche e alla concentrazione delle catene di approvvigionamento globali, sta riportando al centro del dibattito europeo il tema della circolarità delle risorse. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, l'economia europea continua a dipendere in misura significativa da materiali vergini e importati. Nel 2024, su **circa 7,7 miliardi di tonnellate di materiali processati** dall'economia europea, 0,8 Gt provenivano dal riciclo, pari a circa il 10%. Il resto derivava dall'estrazione di risorse naturali (5,2 Gt) e dalle importazioni (1,5 Gt)[2]. Nello stesso anno, il tasso di utilizzo circolare dei materiali si è attestato al **12%,** con variazioni significative a seconda dei materiali considerati: 23% per i metalli, 14% per i minerali non metallici, 10% per la biomassa e solo il 4% per i materiali di origine fossile, comprese le plastiche.

10%
dei materiali dell'UE proviene dal riciclo

12%
tasso di circolarità in UE (2024)
Obiettivo CEA al 2030: 24%

L'attuale tasso di utilizzo circolare dei materiali è ben al di sotto dell'obiettivo del 24% fissato dall'Unione europea per il 2030. Questo divario evidenzia come le attuali capacità di raccolta, riciclo e reimmissione dei materiali nell'economia non siano ancora sufficienti a ridurre in modo significativo la dipendenza europea da risorse vergini e importate. Le filiere del riciclo rappresentano quindi un'infrastruttura strategica, non solo per ridurre gli impatti ambientali e le emissioni associate all'estrazione e alla trasformazione delle materie prime, ma anche per rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti e la resilienza delle catene del valore europee. Tuttavia, molti operatori del settore continuano a confrontarsi con ostacoli che limitano la crescita del mercato delle materie prime seconde, tra cui una domanda insufficiente, la concorrenza di materiali vergini e prodotti importati a basso costo, la frammentazione delle regole tra Stati membri e le difficoltà nella circolazione transfrontaliera dei materiali riciclati.

Tasso di circolarità per categoria di materiale:

14%	23%	10%	4%
minerali non metallici	**metalli**	**biomassa**	**fossili e plastiche**

Per superare questi ostacoli e sfruttare appieno il potenziale delle filiere del riciclo esistenti, il CEA dovrebbe intervenire contemporaneamente sulla domanda, sulle condizioni di mercato e sul quadro regolatorio. **In particolare, si raccomanda di:**

1 Armonizzare i criteri End of Waste e i requisiti per le materie prime seconde

La frammentazione normativa tra Stati membri crea incertezza, aumenta gli oneri amministrativi e ostacola la circolazione dei materiali riciclati. Il CEA dovrebbe armonizzare i criteri End of Waste e le regole su produzione, commercializzazione e utilizzo delle materie prime seconde, con un quadro comune che garantisca qualità, tracciabilità e sicurezza e favorisca un mercato unico e gli investimenti nel riciclo. La normativa dovrebbe inoltre accompagnare l'innovazione: se una tecnologia trasforma un rifiuto in una materia prima seconda sicura e di qualità, non deve essere ostacolata.

2 Creare mercati guida per le materie prime seconde

L'aumento della raccolta e della capacità di riciclo deve essere accompagnato da misure in grado di assicurare sbocchi di mercato ai materiali recuperati. Il CEA dovrebbe rafforzare criteri obbligatori di circolarità e contenuto riciclato negli appalti pubblici e, sul modello di quanto già previsto dalla **Direttiva SUP** per le bottiglie in plastica e dal **Regolamento sugli imballaggi** (PPWR), estendere le quote minime obbligatorie di contenuto riciclato ad altri prodotti e settori, così da garantire una domanda stabile anche nei mercati privati.

3 Introdurre strumenti economici che riducano il divario di costo tra materiali riciclati e vergini

Il CEA dovrebbe prevedere strumenti economici per ridurre il differenziale di costo rispetto ai materiali vergini, come agevolazioni fiscali per i materiali riciclati o forme di tassazione sull'impiego di materie prime vergini. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante per molte filiere del riciclo, in cui i costi di raccolta, selezione, trattamento ed energia possono rendere il costo di produzione superiore a quello dei materiali vergini. Il sostegno dovrebbe essere subordinato al rispetto di standard di qualità e sostenibilità chiaramente definiti.

4 Armonizzare i sistemi di responsabilità estesa del produttore

Il CEA dovrebbe promuovere una maggiore armonizzazione dei sistemi EPR, definendo principi comuni per il finanziamento della raccolta e del riciclo, la rendicontazione dei flussi e la modulazione dei contributi in funzione della circolarità dei prodotti.

5 Monitorare la sostituzione delle materie vergini, non solo dei volumi riciclati

Gli obiettivi europei dovrebbero misurare non solo i rifiuti raccolti o riciclati, ma anche quanto le materie prime seconde sostituiscono davvero quelle vergini. Indicatori e obiettivi sul tasso di sostituzione permetterebbero di verificare che all'aumento dei volumi riciclati corrisponda un reale sbocco industriale. Una premialità ambientale per le imprese che documentano l'uso di materiali End of Waste stimolerebbe inoltre la domanda di prodotti recuperati.

6 Accompagnare le restrizioni ambientali con lo sviluppo di sbocchi alternativi per i materiali riciclati

Obiettivi ambientali diversi, come la riduzione dell'inquinamento da microplastiche e lo sviluppo del riciclo, vanno perseguiti in modo coerente. Il caso degli pneumatici fuori uso (PFU) è emblematico. Il **Regolamento (UE) 2023/2055** vieta dal 2031 l'uso di granuli di gomma come intaso nei campi in erba sintetica: una misura necessaria, perché questi impieghi sono una fonte rilevante di dispersione di microplastiche nell'ambiente. Il divieto elimina però uno dei principali sbocchi di mercato del polverino ricavato dai PFU. Il CEA dovrebbe quindi valutare in modo sistematico gli effetti delle nuove restrizioni sulle filiere del riciclo e accompagnarle con misure che sviluppino usi alternativi sicuri e ad alto valore.

7 Trasformare la circolarità da un obiettivo prevalentemente normativo in una reale opportunità industriale ed economica

La transizione sostenibile richiede una strategia di filiera, non interventi isolati sulle singole aziende, soprattutto dove prevalgono le PMI, per le quali la circolarità comporta investimenti in digitalizzazione, processi e competenze. Il cambiamento non può basarsi solo su nuovi obblighi: va sostenuto con incentivi a investimenti e formazione e con servizi di orientamento normativo, e il mercato deve premiare concretamente le imprese sostenibili.

[2] A queste si aggiungono 0,3 Gt di materiali provenienti da operazioni di colmatazione, un'operazione di recupero in cui rifiuti idonei sono usati per il ripristino di aree scavate o per scopi ingegneristici nella sistemazione del terreno. La colmatazione è esclusa dalla definizione di riciclo.

Bioeconomia, risorse e industria: il Circular Economy Act come leva di trasformazione

L'industria chimica europea sta attraversando una profonda crisi di competitività, particolarmente evidente nei comparti alla base della filiera petrolchimica. Negli ultimi vent'anni, la quota dell'UE nel mercato chimico globale si è ridotta **di oltre il 50%** e, dal 2021, l'Europa ha perso circa il 10% della propria capacità di steam cracking, il processo industriale che trasforma la nafta nelle molecole di base da cui derivano i principali polimeri e prodotti chimici. Questa crisi riflette dinamiche strutturali di lungo periodo, tra cui il limitato rinnovamento tecnologico degli impianti e la persistente dipendenza da materie prime fossili.

> 50%
quota UE persa sul mercato chimico globale in 20 anni

– 10%
di capacità di steam cracking persa dall'Europa dal 2021

La trasformazione della filiera richiede quindi di intervenire non soltanto sull'energia utilizzata nei processi, ma anche sui feedstock impiegati dall'industria.

Questa esigenza è particolarmente evidente nel settore della plastica, strettamente integrato con la raffinazione e la petrolchimica. Per ridurne la dipendenza dalle risorse fossili occorre combinare riduzione dei consumi, riuso, riprogettazione e riciclo con il ricorso selettivo a materie prime bio-based sostenibili nelle applicazioni in cui l'utilizzo del materiale rimane necessario. In questo quadro, i materiali bio-based sostenibili rappresentano una leva strategica per la sostituzione delle risorse fossili e la competitività industriale europea; per questo, la bioeconomia, i biomateriali e i biocarburanti devono essere pienamente integrati nelle strategie industriali europee. Il ricorso a feedstock bio-based deve inserirsi in una più ampia strategia di uso efficiente e circolare delle risorse. La sostituzione del carbonio fossile con carbonio biogenico non è di per sé sufficiente a garantire un uso circolare e sostenibile: la biomassa è una risorsa limitata e il suo impiego deve privilegiare residui, rifiuti e sottoprodotti, evitando la competizione con la filiera alimentare e massimizzando il valore generato.

54,6 Mt **di plastica prodotta nell'UE nel 2024**



In questo contesto, il CEA rappresenta un'opportunità per affrontare alcune delle principali criticità che oggi limitano lo sviluppo della bioeconomia europea, favorendo un utilizzo più efficiente delle risorse biologiche e una loro migliore integrazione nelle strategie di competitività, decarbonizzazione e circolarità dell'industria. **A questo scopo dovrebbe includere misure come:**

1 Privilegiare l'uso di residui, rifiuti e sottoprodotti agroindustriali rispetto alla biomassa primaria

La biomassa è una risorsa rinnovabile ma limitata, e diversi utilizzi (alimentare, energetico, industriale) competono per lo stesso feedstock. Per usarla in modo efficiente bisogna valorizzare prima le risorse già presenti nell'economia: residui agricoli e forestali, rifiuti organici e sottoprodotti agroindustriali. Il CEA dovrebbe legare l'accesso al sostegno pubblico al tipo di feedstock utilizzato, alla sostenibilità della filiera, all'assenza di competizione con la produzione alimentare e alla disponibilità di alternative.

2 Fissare target specifici di riciclo per i rifiuti organici

Nell'UE si intercetta ancora solo il **45% circa dei rifiuti organici** e la raccolta dell'organico varia molto tra Stati membri. La raccolta differenziata dei rifiuti organici è infatti **obbligatoria**, ma la normativa europea non prevede target specifici di riciclo per questa frazione. L'Italia rappresenta in questo ambito una best practice a livello europeo: nel 2024 ha raccolto in modo differenziato **quasi 7,7 milioni di tonnellate di rifiuti organici,** circa tre quarti della frazione organica presente nei rifiuti urbani, trattati da una rete di oltre 340 impianti di compostaggio e digestione anaerobica. Il CEA dovrebbe introdurre obiettivi vincolanti di riciclo dei rifiuti organici, prendendo a riferimento l'esperienza italiana, per valorizzare in tutta l'UE una risorsa oggi in gran parte persa.

3 Investire nelle infrastrutture di raccolta e trattamento dei rifiuti organici

Raccogliere di più deve andare di pari passo con raccogliere meglio, come dimostra l'esperienza italiana, dove la raccolta porta a porta e l'uso diffuso di sacchetti compostabili garantiscono flussi di elevata qualità. Il livello di impurità decide infatti a quale filiera può essere destinato il materiale: compostaggio, digestione anaerobica o applicazioni industriali ad alto valore aggiunto. Il CEA dovrebbe sostenere gli investimenti negli impianti di raccolta e trattamento, puntando sull'alta qualità dei flussi. Dovrebbe inoltre favorire l'evoluzione degli impianti esistenti, oggi orientati prevalentemente alla produzione di compost e biometano, affinché possano integrare anche la produzione di materiali bio-based. A questo obiettivo concorre lo sviluppo di reti territoriali intersettoriali che colleghino la produzione, l'aggregazione e la preparazione delle biorisorse con la ricerca e le applicazioni industriali, favorendo la simbiosi industriale ed energetica.

4 Semplificare le autorizzazioni e armonizzare a livello UE le regole su sottoprodotti ed End of Waste

Oggi lo stesso materiale può essere considerato rifiuto in uno Stato membro e materia prima seconda in un altro. Questo genera incertezza per gli operatori e ostacola la circolazione delle materie prime seconde. Per molti flussi di origine biologica mancano criteri End of Waste che ne permettano l'uso. Occorre pertanto snellire gli iter autorizzativi, armonizzare a livello europeo la disciplina sui sottoprodotti e rendere più rapidi e uniformi i criteri di cessazione della qualifica di rifiuto (End of Waste), fondamentali per trasformare gli scarti organici e agroindustriali in nuove risorse. Il CEA dovrebbe creare un vero mercato unico delle materie prime seconde, includendo anche i materiali da biomassa e i rifiuti organici, sulla base di criteri comuni e del mutuo riconoscimento delle buone pratiche tra Stati membri.

5 **Garantire la tracciabilità e la verificabilità delle materie prime seconde importate**

Alcune filiere dipendono in larga parte dalle importazioni. I requisiti di sostenibilità e tracciabilità sono oggi frammentati tra normative diverse e la verifica dell'origine dei materiali importati si basa spesso su schemi di certificazione volontari, che non ne garantiscono l'effettiva natura di rifiuto o residuo. Una materia prima seconda che non si può verificare espone a rischi ambientali e di frode e penalizza gli operatori europei. Il CEA dovrebbe introdurre requisiti comuni di tracciabilità e verificabilità per le materie prime seconde importate.

6 **Creare una domanda pubblica di materiali bio-based**

Il mercato dei prodotti bio-based è ancora poco sviluppato e poco prevedibile e, senza una domanda stabile, gli investimenti industriali non partono. Gli appalti pubblici possono creare i primi mercati di sbocco, prevedendo contenuti minimi bio-based nei prodotti finali, che devono essere stabiliti in maniera equilibrata e realistica sulla base di valutazioni d'impatto specifiche per ciascuna filiera.

7 **Promuovere un quadro di sostegno per lo sviluppo dei biomateriali**

Il sostegno ai biomateriali è finora rimasto limitato e frammentato sia a livello europeo sia negli Stati membri. In assenza di un quadro chiaro e prevedibile, le imprese faticano a pianificare gli investimenti necessari per portare queste produzioni su scala industriale. Il CEA dovrebbe quindi promuovere, a livello europeo e nazionale, un quadro di sostegno organico e stabile per i biomateriali.

Nota sul documento

Il ciclo di incontri sul Circular Economy Act è stato organizzato da ECCO, su iniziativa dell'on. Pierfrancesco Maran e con il patrocinio di Confindustria Lombardia, nell'ambito delle attività di Enterprise Europe Network, e del Lombardy Energy Cleantech Cluster (LE2C). L'incontro sul rafforzamento delle filiere tradizionali del riciclo si è svolto anche con il supporto della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile.

Il presente policy brief è a cura di Confindustria Lombardia ed ECCO e rielabora i contributi emersi nel corso degli incontri.



