

# SINTESI

# L'Italia *che* Ricicla

## 2023



  
**ASSO Ambiente**  
Associazione Imprese Servizi Ambientali  
ed Economia Circolare

in Collaborazione con

**ref.**  
ricerche

con il Patrocinio di



Ministero  
dell'Ambiente  
e della Sicurezza  
Energetica

  
**ISPRA**  
Istituto Superiore per la Protezione  
e la Ricerca Ambientale

  
Sistema Nazionale  
per la Protezione  
dell'Ambiente

*Sintesi*



# L'Italia *che Ricicla* 2023



## “L’Italia che Ricicla”: le sfide del riciclo per il prossimo biennio

L’analisi delle principali *policy* comunitarie e delle novità normative più rilevanti a livello italiano afferenti al riciclo, a partire dall’attuazione della Strategia Nazionale per l’Economia Circolare (SNEC), congiuntamente con il punto di vista delle filiere che costituiscono l’industria del riciclo italiana, ha consentito di delineare **una vera e propria “Agenda di Lavoro” per gli anni 2024 e 2025. È questa la principale eredità che “L’Italia che Ricicla 2023”** intende trasmettere ai decisori pubblici, affinché il ruolo strategico del settore possa essere meglio compreso e valorizzato nelle sedi istituzionali. Mutuando l’impostazione adottata già nella prima edizione, si è ottimizzata la visione trasversale tra le filiere, superando l’approccio settoriale e per singola tipologia di rifiuto. Parimenti, si è ribadita l’evoluzione intrapresa dalle aziende del riciclo, che deve necessariamente consolidarsi, da trasformatori di rifiuti a produttori industriali che immettono nuovi beni sul mercato.

Più nello specifico, l’“Agenda di Lavoro” è costruita sui seguenti pilastri:

- **la rimozione degli ostacoli normativi** che ancora frenano il pieno sviluppo del mercato unico europeo dei prodotti riciclati, valorizzando le esperienze nazionali;
- **l’adeguamento del quadro normativo europeo alle innovazioni** tecnologiche, e non, **della transizione** ecologica ed energetica;
- l’assicurazione di uno sbocco di mercato certo, costante ed economicamente sostenibile per i prodotti riciclati, traguardando un **“Whatever It Takes”** che porti a **strumenti economici, agevolazioni ed obblighi volti a promuovere il riciclo.**

Per quanto concerne il completamento del mercato unico delle Materie Prime Seconde (MPS), **occorre innanzitutto superare le difformità normative ancora presenti nell’UE**, cercando di recepire nell’attività regolamentare europea le *best practices* nazionali già esistenti. In tal senso, è fondamentale che gli *stakeholders* istituzionali e industriali italiani partecipino in maniera responsabile ai lavori comunitari, per difendere le istanze legittime del nostro Paese nei tavoli preposti. Al contempo, le Istituzioni europee dovrebbero ascoltare le imprese di riciclo, evitando di adottare iniziative controproducenti e contrarie ai principi dell’economia circolare (i.e. il divieto di utilizzare i granuli in gomma nei campi da calcio in erba sintetica). La piena realizzazione del mercato unico europeo passa, inevitabilmente, dall’**omogeneizzazione delle discipline End of Waste (EoW) nazionali**, ovvero l’istituto giuridico ove si sostanzia il processo di recupero di materia. La *ratio* dev’essere quella di raggiungere un giusto punto di equilibrio tra la promozione della concorrenza e la tutela dell’ambiente, facendosi guidare dalle applicazioni concrete dei prodotti riciclati che possono differire tra loro, come nel caso dei rifiuti inerti. Allo stesso tempo, è essenziale **uniformare le discipline sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti**, mirando al raccordo tra i Codici EER e i Codici Doganali. Un *vulnus*, quest’ultimo, che penalizza in particolare la filiera del tessile.

**Il riciclo deve fungere, insomma, da abilitatore della transizione green**, in quanto perfettamente in grado di intercettare tanto gli aspetti di circolarità quanto quelli energetici. Ogni percorso di cambiamento appare foriero sia di potenzialità sia di minacce. Tuttavia, quest’ultime



## Sintesi

possono e devono tramutarsi in opportunità, **adeguando le forme di trattamento al cambiamento degli input ed evitando che le lacune normative annullino il progresso scientifico-tecnologico**. Emblematico, in tal senso, è l'impatto atteso nel segmento dei Veicoli Fuori Uso (VFU), a seguito del passaggio ormai avviato verso forme di mobilità a trazione elettrica, soprattutto per quanto concerne la gestione delle batterie. In generale, appare essenziale che - all'interno di un inevitabile **raccordo tra pratiche nazionali e obiettivi comunitari** - il percorso di attuazione delle riforme di derivazione europea venga completato in maniera organica dalle Istituzioni e dal Sistema-Paese, valorizzando le migliori pratiche già presenti e **garantendo alla SNEC una rapida implementazione della sua portata riformatrice**.

È questa la fase decisiva, negli anni di completamento del PNRR, in cui vanno poste le condizioni affinché i *target* europei vengano interiorizzati nel *framework* italiano, anticipando il percorso di transizione tracciato dalla UE al 2050, secondo una logica di partecipazione sistemica tra attori istituzionali ed industriali.

Relativamente agli **investimenti del PNRR, è parsa mancare una programmazione sovraordinata**, ovvero una strategia con cui valutare compiutamente i progetti, in ossequio ai fabbisogni reali delle diverse frazioni di riciclo nel Paese. Idealmente, si sarebbe dovuto:

1. analizzare la domanda e l'offerta di trattamento nei territori;
2. misurare i fabbisogni impiantistici;
3. valutare gli impianti necessari per coprire tali fabbisogni;
4. ponderare la necessità di pianificare i flussi e di regolare i corrispettivi di trattamento, in caso di fallimento del mercato.

La scelta di lasciare che la strategia venisse scritta dal basso, demandata ai progetti candidati dai singoli territori, se da un lato ha rappresentato un elemento di semplificazione, dall'altro espone al rischio della mancanza di una visione organica e di insieme, alla **realizzazione di progetti e impianti di pura opportunità, non necessariamente coerenti con i reali fabbisogni**, in territori che già presentano un eccesso di capacità, come è per il caso della frazione organica, con l'esito di **potenziali distorsioni per il mercato del trattamento**.

Sempre a livello italiano, appare imprescindibile conseguire una maggiore chiarezza nel quadro regolatorio disegnato da ARERA, e applicato di conseguenza dalle Amministrazioni Pubbliche, soprattutto in riferimento alla frazione organica. Le recenti pronunce giurisprudenziali sembrano riaffermare la supremazia del mercato negli ambiti del recupero di materia ed energia. Ciò, evidentemente, implica assicurare regole chiare e certe, oltre che il supporto di tutti gli strumenti economici in grado di correggere i fallimenti del mercato.

Affinché la transizione ecologica si concretizzi adeguatamente, rappresentando un'occasione anche per la gestione dei rifiuti, occorre **rispettare appieno la gerarchia dei rifiuti**. Da questo punto di vista, giova sottolineare - ancora una volta - come, al pari dell'*eco-design* e del riutilizzo, **il recupero energetico svolge un ruolo fondamentale a complemento delle attività di riciclo**, per la valorizzazione degli scarti dei processi di recupero di materia o per il trattamento



## Sintesi

di quelle frazioni non riciclabili. Va da sé, poi, che non può esistere alcun tipo di transizione senza lo sblocco definitivo degli *iter* autorizzativi. Anche per l'impiantistica del riciclo, al pari di tutte le infrastrutture dedicate alla gestione dei rifiuti, **i procedimenti autorizzativi devono avere tempistiche più snelle e di durata certa**, tanto per i nuovi impianti, quanto per quelli pilota o per il rinnovo delle autorizzazioni già in essere. Un'accelerazione delle procedure è essenziale dal momento che il mercato dei prodotti riciclati, le innovazioni tecnologiche e i *target* ambientali della transizione *green* seguono una tabella di marcia assai più celere di quella abituale italiana. Inoltre, sarebbe opportuno che le autorizzazioni a produrre includano già in partenza anche la gestione degli scarti produttivi classificati come sottoprodotti.

Nonostante le difficoltà congiunturali, **l'Italia resta un'avanguardia nel riciclo**, inteso come l'insieme dei processi di recupero di materia. **L'efficacia** di tali azioni, però, **non può prescindere dalla garanzia di collocamento dei prodotti riciclati sul mercato**. Quest'ultimo tassello costituisce la debolezza strutturale del sistema italiano. Significativo, ad esempio, è il fatto che più del 30% degli aggregati riciclati dei rifiuti da C&D rimane inutilizzato, quand'invece si ricorre ancora ai materiali vergini da cava. Analoghe difficoltà di collocazione si osservano per le materie plastiche e per gli scarti tessili. Motivo, per cui, diventa impellente **un "Whatever It Takes" che vada a sostenere il riciclo e la generazione di MPS**, agendo soprattutto sulle fasi successive al trattamento di recupero di materia.

**La costruzione di mercati di sbocco efficienti ed efficaci** per le materie provenienti dal riciclo poggia innanzitutto su **un'adeguata strumentazione economico-fiscale**, funzionale al raggiungimento di un punto di equilibrio tra domanda ed offerta di MPS. In tal senso, potrebbe aiutare l'implementazione di quanto previsto nella SNEC, ove si rinvergono l'introduzione dei Certificati del Riciclo e l'estensione del meccanismo dei Certificati Bianchi. Il riciclo, però, può e dev'essere supportato, non soltanto dal lato dell'offerta, ma anche da quello della domanda. Al riguardo, occorrono **quote minime di contenuto riciclato nei prodotti**, alla stregua di quanto sembrerebbe delinearci in sede regolamentare UE per imballaggi, batterie e VFU, **un'IVA agevolata sulla compravendita di MPS e di prodotti realizzati con materiali riciclati** e, per quanto afferisce gli acquisti della Pubblica Amministrazione, l'introduzione e la corretta applicazione di **CAM e GPP**. Così come serve che la stessa qualità dei prodotti immessi nel mercato sia effettivamente compatibile con gli *standard* (ambientali e di sicurezza) previsti per il riciclo, evitando in modo particolare che, come nel caso del *fast fashion* nel settore tessile, sostanze tossiche, quali quelle vietate dal Regolamento REACH, possano essere presenti nei prodotti, annullando in tal modo qualsiasi possibilità di riciclo. Proprio con un adeguato ricorso a tali strumenti, le Amministrazioni Pubbliche possono assolvere al meglio alla propria funzione di acquirente/consumatore privilegiato, in aggiunta a quella essenziale di *policymaker*. Trasversale a domanda e offerta è il contributo che la piena attuazione delle prescrizioni dell'*eco-design* può apportare al collocamento dei prodotti riciclati sui mercati. A questo, si aggiunge l'urgenza di migliorare la disciplina di prodotto, assicurando la qualità certificata delle materie riciclate e promuovendo le *best practices* già note (i.e. il caso dell'impiego dei bitumi modificati con gomma per asfalti codificato *ex lege* in Provincia di Bolzano).



## Sintesi

**Essenziale**, nella promozione del riciclo, è poi **il contributo dell'EPR**. Un istituto giuridico, questo, che le Istituzioni UE stanno cercando di estendere per ricomprendere una quota maggiore di flussi di rifiuto, laddove la SNEC italiana ha individuato le filiere del tessile e delle plastiche non da imballaggio come ambiti prioritari per l'introduzione di nuovi schemi. Meccanismi di responsabilità estesa contribuiscono attivamente a risolvere i fallimenti di mercato, traguardando economie di scala efficienti e sostenendo la realizzazione di impianti funzionali alla chiusura dei cicli gestionali, soprattutto nella copertura dei costi di raccolta e nel collocamento degli *output* di riciclo sui mercati di sbocco. Fermo restando che non esiste una modalità "*one size fits all*", la tendenza in atto - in alcuni settori - sembra quella di affidare un ruolo sempre più proattivo ai produttori dei beni, non soltanto in veste di sostenitori economici del sistema EPR, ma anche come attori protagonisti delle differenti fasi gestionali.

In conclusione, **l'industria del riciclo italiana**, che rappresenta un'eccellenza in Europa e nel mondo nella produzione di nuovi materiali da rifiuti, **si trova davanti ad una sfida fondamentale: fornire un contributo decisivo nella transizione verso un'economia che superi definitivamente il modello della linearità e verso un sistema economico circolare davvero nell'uso delle risorse**. La centralità degli operatori del riciclo è andata rafforzandosi negli ultimi anni, in primo luogo per la crescente consapevolezza rispetto alle conseguenze del cambiamento climatico e al ruolo attivo svolto nell'ambito del processo di transizione verso un'economia circolare, ma anche alla luce del mutato contesto internazionale. La pandemia da COVID-19, la crisi energetica e di materie prime, la guerra in Ucraina e le tensioni geopolitiche di varia natura, così come il riemergere di dinamiche inflattive sconosciute da decenni, ci ricordano il contributo che i processi di riciclo assicurano all'indipendenza e alla sicurezza dell'Italia, all'interno del sempre più complesso reticolato di relazioni commerciali nella globalizzazione mondiale. Dati gli ultimi avvenimenti connessi al riesplodere del conflitto israelo-palestinese, nonché alla prosecuzione del conflitto russo-ucraino, tale apporto non potrà che aumentare nel futuro prossimo. Anche per queste ragioni, **il riciclo richiede un adeguato sostegno da parte dei decisori politici, affinché vengano rimossi tutti gli ostacoli normativi, giuridici ed economici che ne frenano il pieno sviluppo trasversale alle diverse filiere**.



## AGENDA DI LAVORO 2024-2025

### 1) Il completamento del mercato unico UE per le Materie Prime Seconde

- Adozione delle **best practices normative** nazionali
- Omogeneizzazione delle discipline **End of Waste**
- Uniformità tra i **Codici EER** e i **Codici Doganali**
- Partecipazione di tutti gli **stakeholders** ai **tavoli istituzionali**



### 2) L'adeguamento del quadro normativo alle innovazioni della transizione ecologica

- Adeguamento della normativa alle **innovazioni** del riciclo
- Valorizzazione delle **best practices tecnologiche** nazionali
- Attuazione della **Strategia** per l'**Economia Circolare**
- Chiarezza nel **framework** regolatorio di **ARERA**
- **Recupero energetico** degli scarti del riciclo
- **Iter autorizzativi** più snelli e con tempi certi



### 3) Il "Whatever It Takes" per sostenere il riciclo

- **Strumenti economici** (Certificati del Riciclo, Certificati Bianchi)
- Quote minime di **contenuto riciclato** nei prodotti
- **IVA agevolata** per le MPS e i prodotti con materiali riciclati
- **Acquisti verdi** della **Pubblica Amministrazione** (CAM, GPP)
- Piena attuazione delle prescrizioni dell'**eco-design**
- Miglioramento della **disciplina di prodotto**
- Nuovi schemi di **responsabilità estesa del produttore** per tutti i flussi critici



# L'Italia *che Ricicla* 2023

  
ASSOAmbiente



Via del Poggio Laurentino, 11 - 00144 Roma | tel 06 996 95 700 | email [assoambiente@assoambiente.org](mailto:assoambiente@assoambiente.org)

[www.assoambiente.org](http://www.assoambiente.org)