

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Audizione sull'Economia circolare

del dott. Giorgio Righetti

Direttore generale dell'Associazione di fondazioni e casse di risparmio (Acri)

Roma, 31 marzo 2016

Le Fondazioni di origine bancaria, rappresentate collettivamente da Acri, esprimono un generale e convinto apprezzamento sul Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, presentato dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015.

La visione che guida l'intervento della Commissione rappresenta un fondamentale passaggio evolutivo nella direzione di una economia che guardi con lungimiranza e sistematicità all'utilizzo delle risorse del pianeta. E' un mutamento di paradigma fondamentale, una evoluzione che forse non poteva attendere oltre e che potrà segnare una svolta non solo in tema di tutela ambientale, ma anche di stili di consumo dei cittadini e della loro relazione con i sistemi produttivi.

Nel corso degli ultimi decenni si è già assistito a un importante mutamento con riferimento all'utilizzo delle risorse per la produzione e il consumo. Da un approccio che ipotizzava implicitamente e irresponsabilmente una disponibilità illimitata di risorse per la produzione e che si poneva come unico problema quello dello smaltimento degli scarti e dei rifiuti, si è progressivamente passati a un approccio che interviene "a valle" dei sistemi produttivi per recuperare (riciclare/riusare) parte dei materiali utilizzati e consumati, oltre a migliorare i sistemi di smaltimento dei rifiuti dal punto di vista della compatibilità ambientale. Il tema del riciclo e dello smaltimento eco-compatibile dei rifiuti ha connotato i sistemi produttivi e gli stili di consumo degli ultimi anni, con importanti interventi di organizzazione delle fasi finali dei processi produttivi e di introduzione di sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti.

L'Economia circolare si pone ora l'ambizioso obiettivo di intervenire "a monte" dei processi produttivi, quando il prodotto e il relativo sistema di produzione sono in fase di progettazione, per garantire che tutte le successive fasi di produzione e consumo tengano in debito conto l'impatto ambientale e minimizzino l'utilizzo di risorse. Il riciclo degli scarti di produzione e dei rifiuti di consumo diviene, in tale sistema, un tassello terminale, e non più fondamentale, di un più complesso e completo sistema che, proprio perché progettato in tal senso, previene la produzione di materiale di scarto. In prospettiva, quando l'Economia circolare diverrà quotidianità, il vero risultato sarà quello non di aver aumentato il riciclo dei materiali, bensì quello di aver minimizzato l'utilizzo di risorse primarie.

Il pacchetto di misure presentato dalla Commissione europea e la risoluzione della XIII Commissione permanente del Senato del 30 luglio 2015, appaiono coerenti con l'obiettivo alla base dell'Economia circolare, perché intervengono in tutte le fasi che caratterizzano la produzione e il consumo dei prodotti. Dalla sostituzione del concetto di prodotto con il concetto di "prodotto come servizio" alla progettazione dei prodotti e dei relativi processi produttivi, dal mutamento degli stili di consumo dei cittadini alla riparabilità e al riuso dei prodotti, dallo stimolo del mercato delle materie prime secondarie alla riduzione degli sprechi alimentari.

Sulla base dell'esperienza delle Fondazioni di origine bancaria, soggetti privati e senza fini di lucro che hanno come obiettivi di missione l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico, e che su questi obiettivi si sono cimentati con una molteplicità di interventi progettuali, ci permettiamo qui di seguito di proporre l'approfondimento di alcuni aspetti specifici del pacchetto di misure previste, di evidenziare il ruolo che le stesse Fondazioni possono giocare a supporto dell'Economia circolare e, infine, di proporre una riflessione sulla possibile estensione di un tale approccio anche ad aspetti di carattere più propriamente sociale.

1. Alcuni aspetti specifici

1.1 Il consumo del suolo

Il pacchetto di misure sull'Economia circolare dedica particolare attenzione sia al recupero dei rifiuti del settore edile, che alle prestazioni ambientali degli edifici. Condividendo l'importanza di questi due tipi di interventi, sia per la rilevanza quali-quantitativa dei rifiuti edili che per l'impatto sui consumi energetici e dei materiali in generale di misure volte a diffondere la costruzione di edifici eco-compatibili, ci permettiamo di suggerire un approfondimento per identificare misure idonee a ridurre il consumo del suolo a favore di interventi di ristrutturazione di edifici esistenti. Negli ultimi decenni l'Italia ha sperimentato un continuo e progressivo processo di consumo di suolo, in particolare per usi abitativi e produttivi: dal rapporto ISPRA 2015 (Il consumo di suolo in Italia), risulta che circa il 7% del territorio nazionale è stato ad oggi complessivamente utilizzato (pari a 21.000 km²), contro il 2,7% degli anni '50 (8.100 km²).

Il consumo di suolo per nuove costruzioni, in particolare per esigenze abitative, ha un impatto ambientale e sociale particolarmente rilevante, che va al di là della mera riduzione della superficie "libera" disponibile. Comporta, in linea generale, un impiego di materiali e risorse superiore a quello necessario nei processi di ristrutturazione; estende le dimensioni dei centri abitati fenomeno che, se apparentemente decongestiona i nuclei centrali, porta con sé un consumo di suolo indotto dalla costruzione di ulteriori reti viarie e di collegamento, oltre ad aumentare l'inquinamento da trasporto pubblico e privato; moltiplica potenzialmente i rischi di emarginazione, tipico fenomeno delle periferie sorte negli ultimi decenni, con tutte le conseguenze di tenuta del nostro tessuto sociale; produce un progressivo spopolamento e abbandono dei centri storici, che non solo rischiano un degrado fisico, ma anche e soprattutto quella centralità sociale che è tipica della nostra storia.

Sebbene il contrasto al consumo del suolo trovi accoglimento in altri programmi della Commissione europea, riteniamo che il tema possa entrare a pieno titolo nel programma di misure per l'Economia circolare, proprio per la sintonia dell'approccio che vede nell'intervento "a monte" la soluzione di problemi che verrebbero altrimenti a generarsi e che sarebbero di difficile soluzione.

1.2 La logistica

L'intervento a sostegno dell'Economia circolare potrebbe approfondire ulteriormente gli aspetti legati alla logistica, per i rilevanti impatti economici e ambientali che essa implica, in particolare con riferimento sia alla distribuzione dei prodotti che ai trasporti.

Da una parte si assiste, infatti, alla progressiva e inarrestabile espansione dei centri commerciali a seguito della esigenza di esporre la più ampia gamma di prodotti possibile. Se ciò rappresenta un indubbio vantaggio per il consumatore che amplia la propria capacità di scelta e aumenta la convenienza dei suoi processi di acquisto, al tempo stesso genera impatti estremamente rilevanti sul fronte del consumo del suolo, della congestione dei trasporti privati e dell'inquinamento. Per contrastare questo tipo di fenomeni, si potrebbero incentivare, ad esempio, processi di acquisto che non richiedano l'esposizione nel punto vendita di quantità elevate di prodotto per ogni referenza, ma che supportino il cliente elettronicamente (carrello della spesa virtuale, composto fisicamente al termine del processo di acquisto), oppure gli acquisti online.

Dall'altra parte, posto il naturale e legittimo obiettivo dei produttori di espandere territorialmente il proprio bacino di clientela, si assiste, su prodotti a bassissima differenziazione, a una dinamica logistica che sposta prodotti su mercati distanti dai luoghi di produzione, con i conseguenti impatti sul fronte dei trasporti. Tipico è il caso delle acque minerali, prodotto a bassissimo prezzo, ma di peso rilevante ed elevata occupazione di spazio: la commercializzazione di questa tipologia di prodotto, relativamente indifferenziato, genera una illogica dinamica dei trasporti che attraversano il Paese da Nord a Sud. Promuovere, soprattutto su prodotti indifferenziati e *commodity* processi di commercializzazione "di prossimità" consentirebbe di ridurre l'impatto ambientale e il consumo inutile di risorse economiche e materiali, con l'ulteriore beneficio di una maggiore convenienza per il consumatore.

1.3 La sensibilizzazione dei consumatori

Le misure previste pongono una dovuta attenzione al tema della sensibilizzazione dei cittadini verso stili di consumo che privilegino l'acquisto di prodotti a basso impatto ambientale e comportamenti virtuosi rispetto alla produzione, riciclo e smaltimento dei rifiuti. Cittadini consapevoli e informati possono sicuramente orientare e influenzare i processi produttivi nella direzione dell'Economia circolare. Tuttavia, le informazioni che oggi "colpiscono" il cittadino-consumatore sono tante e tali che vi è il rischio di un disorientamento e della conseguente perdita di efficacia delle azioni di sensibilizzazione. Si pensi infatti, ad esempio, alla enorme quantità di informazioni contenute nelle etichette dei prodotti di abbigliamento o anche nei prodotti alimentari: salvo eccezioni, le informazioni in esse contenute sono dai più ignorate.

Interventi volti alla razionalizzazione delle informazioni, anche attraverso meccanismi di semplice e immediata riconoscibilità dei prodotti, possono risultare fondamentali per orientare i consumatori. Così come coerenti sistemi di incentivi/disincentivi, soprattutto nelle fasi iniziali di diffusione dell'Economia circolare, possono risultare determinanti per una sua affermazione.

2. Il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria

Le Fondazioni di origine bancaria, 88 in tutta Italia, svolgono una importante azione, sia nelle comunità di riferimento che a livello nazionale, intervenendo con diverse modalità a sostegno dello sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese.

Grazie ai patrimoni di cui dispongono, possono intervenire sia attraverso l'erogazione di contributi a fondo perduto dei proventi derivanti dal loro investimento, sia impiegandoli a sostegno di iniziative finanziarie che perseguano gli obiettivi di missione delle Fondazioni. Inoltre, grazie alla consolidata esperienza e alla rappresentatività delle istanze e delle sensibilità del territorio di riferimento, le Fondazioni rappresentano importanti agenti di aggregazione, coesione e propulsione delle comunità in cui operano.

Grazie alle risorse finanziarie, di esperienza e competenza, le Fondazioni possono sicuramente svolgere un ruolo di supporto per la diffusione dell'Economia circolare. In particolare, considerati i settori e le modalità di intervento consentiti dalla normativa che le regola (dlgs n. 153/99), le Fondazioni di origine bancaria possono intervenire in diversi punti della filiera.

2.1 Ricerca e sviluppo

Le Fondazioni complessivamente considerate rappresentano probabilmente il più importante soggetto privato che sostiene la ricerca nel nostro Paese. Nel 2014, le erogazioni di contributi per sostenere iniziative di ricerca sono stati pari a oltre 114 milioni di euro, destinate a programmi di produzione scientifica, formazione di giovani ricercatori, progetti di ricerca applicata. L'Economia circolare presuppone la realizzazione di interventi significativi di ricerca lungo tutte le fasi della filiera volta a identificare modalità di progettazione dei prodotti, processi produttivi e sistemi di riciclo e riutilizzo dei materiali idonei a modificare strutturalmente il sistema economico. Le Fondazioni, nel rispetto della propria autonomia e indipendenza, possono in prospettiva indirizzare l'erogazione di contributi in maniera coerente con le esigenze di sviluppo e diffusione dell'Economia circolare.

2.2 Educazione, istruzione e formazione

Le risorse erogate nel 2014 in questo settore dalle Fondazioni sono state pari a circa 121 milioni di euro, in una molteplicità di iniziative volte a rafforzare i percorsi educativi e formativi dei giovani. Considerata l'importanza del ruolo del cittadino-consumatore per il perseguimento degli obiettivi che l'Economia circolare si propone e quanto sia fondamentale poter intervenire sui giovani per orientare gli stili di consumo e i comportamenti futuri, una efficace azione sui processi educativi può risultare determinante.

2.3 Sviluppo locale

Sono stati oltre 45 i milioni di euro messi a disposizione dalle Fondazioni di origine bancaria nel 2014 in questo settore. La citata norma di legge non consente alle Fondazioni di sostenere, in forma diretta o indiretta, le singole imprese, ma autorizza interventi a sostegno dei processi di sviluppo del territorio. Si va da interventi di valorizzazione dei sistemi produttivi locali ad attività di sostegno dei processi di innovazione, da progetti di infrastrutturazione locale a azioni di contrasto delle vulnerabilità sociale delle comunità. I punti di aggancio di queste tipologie di intervento con i processi che interessano l'Economia circolare sono evidentemente numerosi e potenzialmente particolarmente efficaci.

2.4 Protezione e qualità ambientale

Sebbene attragga una quantità di risorse inferiori rispetto agli altri (circa 18 milioni di euro nel 2014), questo settore è quello potenzialmente più interessato dai processi che verranno attivati dalle misure previste a sostegno dell'Economia circolare. Considerata la flessibilità di azione delle Fondazioni e la forte propensione all'innovazione, è possibile, nel rispetto dell'autonomia e indipendenza che le caratterizza, indirizzare parte dei loro interventi in coerenza con il piano in oggetto.

2.5 Il ruolo delle cooperative e delle imprese sociali

Il Piano di azione dell'Unione europea assegna un ruolo decisivo alle imprese sociali per la diffusione e la crescita dell'Economia circolare in quanto già attive in alcuni importanti settori come il riuso, la riparazione e l'innovazione. Oltre a questo aspetto non va tuttavia trascurata anche l'altra caratteristica distintiva, rappresentata dalla motivazione ideale che ne informa l'azione, elemento che risulta di fondamentale importanza quando vi è necessità di un mutamento di paradigma della società. Le Fondazioni di origine bancaria sono i principali sostenitori privati dell'azione delle imprese e delle cooperative sociali, che sono partner ideali in

una molteplicità di interventi su tutto il territorio nazionale: nel 2014 circa 30 milioni di euro sono stati erogati a sostegno di iniziative da esse promosse nei più svariati campi di azione.

2.6 Investimento del patrimonio

Come precedentemente accennato, Le Fondazioni di origine bancaria possono impiegare il proprio patrimonio anche in iniziative di investimento che perseguono gli obiettivi di missione nei settori ammessi dalla legge (*Mission Related Investment*), purchè venga garantita la salvaguardia del valore del patrimonio e l'obiettivo di una adeguata redditività. Da una rilevazione di Acri nel 2013, circa l'11 per cento del loro patrimonio (circa 4,4 miliardi di euro) è investito in iniziative correlate alla missione. Si citano, a titolo esemplificativo, gli investimenti: in Cassa Depositi e Prestiti (di cui le Fondazioni detengono complessivamente il 18,4% del capitale sociale), nel Fondo Italiano per le Infrastrutture (F2i), nel Fondo TTVenture per il trasferimento tecnologico, nei Fondi per l'housing sociale. Nel rispetto dei vincoli previsti dalla legge e sopra richiamati, è ipotizzabile che, qualora si presentino opportunità di investimento a sostegno dell'Economia circolare, le Fondazioni possano valutarle con interesse.

3. La “società circolare”

Come accennato, il tratto distintivo dell'Economia circolare è l'approccio anticipatorio, che prevede l'intervento “a monte” dei processi di produzione e consumo al fine di eliminare o minimizzare alla radice gli impatti negativi sull'ambiente. L'intuizione è straordinariamente potente ed efficace e può essere estesa, *mutatis mutandis*, all'intera società riducendo i costi economici e soprattutto sociali di approcci culturali che privilegiano l'intervento “a valle”, cioè una volta che gli “scarti” si sono oramai generati.

E' sufficiente pensare al sistema scolastico, che sempre più si orienta verso approcci selettivi, in cui la “prova” e la “verifica”, cioè meccanismi di valutazione puntuale, si sostituiscono ad approcci che, per loro natura, dovrebbero essere caratterizzati dalla continuità del processo di apprendimento, in cui la “prova” e la “verifica” dovrebbe essere più strumento di ausilio dei docenti per comprendere l'efficacia del proprio lavoro, che strumento di selezione. Si è in presenza di una “deriva meritocratica” che anticipa sempre di più il momento di potenziale esclusione dalla società, peraltro sulla base di elementi di valutazione che tendono a trascurare il potenziale che è in ciascun bambino o ragazzo. Gli effetti di tale approccio sono molteplici, a cominciare dagli alti tassi della dispersione scolastica: studenti “espulsi” dal circuito educativo che rischiano una potenziale emarginazione sociale e futura esclusione lavorativa. Problemi che, una volta generati, rischiano di amplificarsi in termini di costi sociali per l'intera comunità. Recuperare un adulto in condizione di esclusione economica e sociale è infatti più costoso e problematico che investire nei processi educativi in grado di valorizzare ogni singolo bambino o ragazzo, grazie alla possibilità di intervenire sin da subito su uno spettro di potenzialità più ampio.

Altrettanto evidente è il caso della pena detentiva, oggi orientata prevalentemente alla componente punitiva, rispetto a quella del recupero e reinserimento del detenuto nella società. La conseguenza è un tasso di recidiva particolarmente elevato, con un costo sociale ed

economico straordinariamente superiore a quello che potrebbe invece configurarsi qualora la pena detentiva fosse finalizzata al recupero dei detenuti.

Altro caso è quello legato al fenomeno migratorio, dove una carenza di misure volte alla integrazione genera conseguenze pesanti sul piano della tenuta sociale, della sicurezza e della sostenibilità di comunità multietniche. Problematiche che, una volta innescate, risultano pressoché impossibili da risolvere.

Questi esempi testimoniano come alcune prassi consolidate, di cui si danno per scontate l'efficacia o quanto meno l'idoneità, o addirittura l'assenza di misure di governo dei problemi, generano a cascata impatti negativi, la cui soluzione risulta particolarmente onerosa se non impossibile.

A fronte di queste problematiche, l'efficacia dell'approccio all'Economia circolare potrebbe in qualche modo stimolare la riflessione per identificare percorsi che consentano di mutuare e trasferire gli elementi che la caratterizzano nel campo educativo e sociale, consentendo in tal modo di ridurre al minimo lo "scarto" e di fornire le più ampie opportunità di valorizzazione di ciascun individuo.