



DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

GESTIONE SOSTENIBILE DEI MATERIALI

UNA SFIDA PER L'EUROPA

Il Consiglio ambiente nella riunione informale del 12-13 luglio 2010 ha sottolineato di considerare la **gestione sostenibile di materiali** (*Sustainable Materials Management - SMM*) **“un approccio integrato della politica che mira a ridurre gli impatti ambientali dell'uso dei materiali e a preservare le risorse naturali in tutto il loro ciclo di vita”**, riprendendo sostanzialmente la definizione proposta dall'OCSE nel 2005 che vede nella SMM “un approccio per promuovere l'uso sostenibile dei materiali, integrando le azioni mirate a ridurre gli impatti ambientali negativi e preservare il capitale naturale in tutto il ciclo di vita dei materiali, tenendo conto dell'**efficienza economica** e dell'**equità sociale**”. L'OCSE riunirà un forum sulla SMM il 25-27 ottobre prossimi in Belgio.

In tale contesto, **per materiale è intesa** qualsiasi sostanza fisica o oggetto estratta, raccolta, elaborata, prodotta, distribuita, utilizzata, consumata, scartata o recuperata; si tratta, pertanto, di materie prime, prodotti finiti, o rifiuti, fintanto che essi sono parte di una qualche forma di ciclo economico, in una fase specifica del loro ciclo di vita.

Negli ultimi due secoli la crescita economica e demografica è stata caratterizzata da un **consumo di risorse materiali senza precedenti**. Dai documenti elaborati dalla Presidenza belga risulta che, sebbene tra il 1980 e il 2005 l'uso delle risorse si sia relativamente disallineato dalla crescita economica - l'intensità delle materie prime dell'economia mondiale si è ridotta del 25% - ciò non è stato sufficiente ad evitare una crescita del 50% del consumo di materie prime a livello globale, in presenza di una crescita del PIL mondiale del 100%. Per fornire un'idea di quanto la maggiore integrazione economica e commerciale tra i paesi e l'ampliamento dei mercati abbia influito sui **flussi internazionali di materie prime** e manufatti, l'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) ha stimato che nell'UE tra il 1995 e il 2008 la produzione dei soli rifiuti urbani è cresciuta del 15% a fronte di una crescita demografica inferiore al 5% e un incremento del PIL pari al 40%. A ciò si aggiunga che, attualmente, **l'impronta ecologica dell'UE27 è più che doppia rispetto alla propria capacità biologica**, il che equivale a dire che la popolazione europea necessiterebbe di una superficie doppia, in termini di terra e acqua, per assorbire i rifiuti prodotti, con la tecnologia disponibile.

DALL'EFFICIENZA ALL'EFFICACIA: LE POLITICHE EUROPEE PER LA SMM

Le politiche dell'UE, finora, hanno cercato di aumentare l'eco-efficienza dell'economia europea. È il caso, ad esempio, del nuovo **quadro per la gestione dei rifiuti nell'UE** (direttiva 2008/98/CE) che promuove l'utilizzo dei rifiuti in quanto risorsa secondaria incoraggiandone il riutilizzo e il riciclaggio, rimarcando la volontà di ridurre la quantità di rifiuti conferiti in discarica. Tuttavia, la continua crescita della quantità di rifiuti connessi con l'attività economica e con il consumo di materiale evidenzia i limiti delle politiche di riduzione dei rifiuti che affrontano solo la parte finale della vita dei prodotti e dei materiali. Ciò dimostrerebbe l'esigenza di cercare **soluzioni integrate** che, al fine di ridurre gli impatti ambientali negativi in maniera economicamente vantaggiosa, prendano in considerazione l'intero ciclo di vita dei materiali. Pertanto, la sfida posta ai decisori politici è un passaggio verso un approccio che consenta di migliorare la produttività delle risorse naturali **in tutte le fasi del ciclo di vita** di queste (estrazione, dislocamento, trasporto, consumo e smaltimento) in modo da evitare gli sprechi di risorse e ridurre gli impatti ambientali negativi associati.

In tale direzione sembra procedere il **piano d'azione sullo sviluppo sostenibile**, approvato nel 2009, il cui obiettivo è ridurre gli impatti negativi del consumo e della produzione sull'ambiente, sulla salute, sul clima e sulle risorse naturali. Attraverso la definizione di un quadro di riferimento che comprende norme relative alla progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (direttiva 2009/125/CE), all'uso del marchio Ecolabel-UE per i prodotti che presentano elevate prestazioni ambientali (regolamento n. 66/2010), e sulla verifica delle prestazioni ambientali delle aziende (regolamento n. 1221/2009), l'UE intende promuovere un **approccio integrato per la politica industriale** che migliori la resa energetica e ambientale dei prodotti durante tutto il loro ciclo vitale. La Commissione, inoltre, si riserva di valutare l'opportunità di estendere l'ambito d'applicazione della direttiva sull'ecoprogettazione oltre i prodotti connessi all'energia.

Nel quadro appena descritto non va dimenticato il crescente problema della scarsità d'acqua in Europa, dovuto a una crescente pressione sull'utilizzo del terreno, ad esempio, per la produzione di biocarburanti, e alla riduzione della superficie aperta che consente la penetrazione di acqua nel terreno.

LE POLITICHE EUROPEE PER LE MATERIE PRIME

Come evidenziato dalla documentazione predisposta dalla Presidenza belga, l'UE soffre di:

- forte **dipendenza nella disponibilità delle materie prime dalle importazioni di fornitori** spesso poco affidabili;
- **sprechi e insufficienza nell'estrazione delle materie prime**;
- **insufficiente riciclaggio** di materiali e prodotti usati;
- **intenso utilizzo delle biomasse** che possono mettere a repentaglio la biodiversità e la sicurezza alimentare dei paesi più poveri;
- **inadeguati incentivi alla ricerca** e allo sviluppo di tecnologie rinnovabili.

L'industria europea può accedere a quantità relativamente contenute di materie prime prodotte in Europa, rispetto ai propri fabbisogni, e una dipendenza eccessiva e prolungata dalle importazioni ne potrebbe indebolire considerevolmente la sua posizione economica.

Il 4 novembre 2008 la Commissione ha presentato una **comunicazione** relativa all'iniziativa "materie prime" (COM(2008)699) intesa a migliorare l'accesso per l'industria europea alle **materie prime dei paesi terzi** ricchi di risorse utili a soddisfare le necessità critiche dell'UE. L'estrazione di materie prime essenziali, come i metalli ad alta tecnologia, si concentra in un numero limitato di paesi: ad esempio, la Cina produce il 95% di tutti i **minerali metalliferi terrestri rari** necessari alla fabbricazione degli apparecchi elettronici portatili, degli schermi LCD e dei magneti ad alta performance, il Brasile produce il 90% di tutto il **niobio** necessario alla fabbricazione delle leghe d'acciaio utilizzate nei gasdotti e delle super-leghe utilizzate nei getti ad alta performance, mentre il Sudafrica fornisce il 79% di tutto il **rodio** necessario per la fabbricazione dei filtri catalitici degli scappamenti delle automobili. Inoltre, le fonti di materie prime importanti si situano sempre più in **zone geografiche politicamente instabili** o in via di sviluppo economico (il 50% delle riserve è in paesi il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è pari o inferiore a 10 dollari al giorno).

La Commissione raccomanda che l'UE adotti una **strategia integrata** che, tra i tre pilastri prioritari, inserisca la necessità di **ridurre il consumo di materie prime primarie dell'UE** rafforzando l'uso efficace delle risorse e la promozione del riciclaggio nell'UE. Il **riciclaggio**, in particolare, ha un enorme potenziale per ridurre la dipendenza riguardo alle importazioni di materie prime e, nel contempo, può contribuire all'efficienza energetica, in particolare nel caso **dei metalli**, per i quali la produzione a base di materie prime secondarie (ferrame) è sensibilmente più economica in energia rispetto alla produzione a base di materie prime primarie (la fusione secondaria dell'alluminio di recupero, ad esempio, utilizza soltanto 5% dell'elettricità necessaria alla fusione primaria).

La commissione raccomanda, inoltre, di creare una "diplomazia" delle materie prime per garantire alle materie prime l'accesso ai mercati mondiali in **condizioni di mercato non distorte** da misure protezionistiche applicate all'esportazione di materie prime verso l'Europa; **facilitare le attività di estrazione sostenibile nei giacimenti europei**, ad esempio, evitando che le attività di estrazione nell'UE vedano diminuire le superfici disponibili a vantaggio di differenti modalità di sfruttamento dei suoli.

A complemento della strategia sulle materie prime, il 17 giugno 2010 la Commissione ha presentato una relazione elaborata da un gruppo di esperti che individua **14 materie prime strategiche** per l'industria europea la cui disponibilità futura potrebbe risultare problematica a causa della crescente domanda da parte delle economie emergenti - entro il 2030, la domanda mondiale potrebbe triplicare rispetto al 2006 - e dello sviluppo di nuove tecnologie. Altri fattori di rischio sono legati al basso grado di sostituibilità di tali materie, ai tassi ridotti di riciclaggio e alla concentrazione di una quota elevata della produzione mondiale **in un numero ristretto di paesi**: **Cina** (antimonio, spatofluoro, gallio, germanio, grafite, indio, magnesio, terre rare, tungsteno), **Russia** (PGM), **Repubblica democratica del Congo** (cobalto, tantalio) e **Brasile** (niobio e tantalio).

Il gruppo raccomanda, tra l'altro, di: intervenire sul piano politico per migliorare l'accesso alle risorse fondamentali e per **rendere più efficace il riciclaggio** delle materie prime o dei prodotti contenenti materie prime strategiche; **migliorare l'efficienza nell'uso** di tali materie prime; **promuovere la ricerca sui sostituti** di materie prime strategiche. Sulla base di tali raccomandazioni la Commissione potrebbe presentare una strategia per l'accesso sicuro alle materie prime entro l'autunno del 2010.

VERSO UNA POLITICA EUROPEA PER LA GESTIONE DEI MATERIALI

Una politica sostenibile per i materiali rappresenterebbe il **necessario complemento alle politiche europee** per le materie prime, per i rifiuti, per l'energia e per il clima focalizzando l'attenzione verso l'intera catena dei materiali, dall'estrazione o dalla raccolta delle risorse, passando dalla produzione, distribuzione e consumo, fino al riciclaggio e al trattamento finale.

La SMM consentirebbe, infatti, di **spostare l'attenzione** dai singoli materiali, prodotti o processi, **all'intero sistema dei flussi di materiali**, nonché di comprendere gli impatti lungo l'intero ciclo di vita in modo da individuare scelte politiche vantaggiose per l'ambiente, convenienti sul piano dei costi, ed eque nei confronti delle generazioni successive, rispetto ad altre aree geografiche o settori industriali.

UNA STRATEGIA GENERALE E L'INTEGRAZIONE TRA I SETTORI

Il Consiglio ambiente informale del 12-13 luglio 2010 ha sottolineato che le **discussioni relative ai materiali** e all'uso delle risorse non dovrebbero essere limitate alle tematiche ambientali, ma dovrebbero essere parte integrante del dibattito sul futuro dell'economia europea, con il Consiglio europeo che potrebbe fornire indirizzi in materia da attuare **in stretto coordinamento** con l'energia, l'agricoltura, i trasporti, l'industria, il clima, l'innovazione, e il commercio. Inoltre, la Commissione europea potrebbe essere incoraggiata a preparare una strategia coerente di efficienza delle risorse basata sul concetto di SMM, che vada a integrare gli strumenti politici esistenti, in particolare, la strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali, la strategia tematica sulla prevenzione dei rifiuti e il riciclaggio, il piano d'azione sulla produzione e il consumo sostenibile e l'iniziativa per le materie prime. È necessaria anche la ricerca di una maggiore coerenza e uniformità tra le politiche relative all'ambiente, all'agricoltura e al commercio. In tale settore, una proposta legislativa nel settore dei rifiuti organici, potrebbe rafforzare un approccio basato sul ciclo di vita in questo campo. La creazione di una **tabella di marcia sull'efficienza delle risorse**, da presentare **entro fine 2011**, potrebbe contribuire a strutturare l'ulteriore lavoro e mantenere lo slancio.

PRIORITÀ DEL CONSIGLIO

In tale contesto, il Consiglio ambiente ha individuato alcune priorità di azione:

- sul piano della **gestione dei rifiuti** in Europa si potrebbero rafforzare le attuali politiche, ad esempio, introducendo regimi agevolati per la raccolta differenziata finalizzata al riciclaggio di materiali di qualità superiore o meccanismi di tassazione in base alla produzione di rifiuti (*pay-as-you-throw*);
- favorire l'uso di **materiali rinnovabili**;
- la definizione di **standard comuni** per il trattamento dei materiali riciclati potrebbero favorirne una migliore diffusione sul mercato. Inoltre, andrebbe esaminata la possibilità di contribuire allo sviluppo di sistemi di certificazione internazionali che garantiscano un livello minimo di trattamento dei rifiuti;
- la legislazione sui prodotti dovrebbe prestare maggiore attenzione agli aspetti di **progettazione e design dei prodotti** quando stabilisce *standard* (ad esempio, energia, acqua o materiale standard di efficienza, le concentrazioni massime o criteri di sostenibilità). La revisione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile nel 2012 potrebbe costituire la base per una politica europea globale sul design ecologico, estendendone la copertura anche ai prodotti ad uso intensivo delle risorse. Sia l'Unione europea sia gli Stati membri dovrebbero esplorare le possibilità di introdurre nuovi strumenti basati sul mercato, ad esempio, i **certificati negoziabili di riciclaggio** per stimolare il design che favorisca la raccolta separata, il riciclaggio di materiali riciclabili e l'uso di materiali riciclati su scala nazionale, europea o addirittura in tutto il mondo. Questi certificati potrebbero essere utilizzati anche come un mezzo per compensare il risparmio di CO₂ ottenuto attraverso un miglior riciclaggio, in modo da creare condizioni più eque rispetto ad altre opzioni di trattamento destinate alla produzione di energia;
- incentivare una politica di *housing* volta a realizzare **edifici attrezzati per essere tendenzialmente autosufficienti** dal punto di vista della **produzione di energia** e acqua pulita, riducendo l'uso di materiali non riciclabili;
- al fine di promuovere l'efficienza delle risorse, occorrerebbe perseguire, sia a livello nazionale sia europeo, l'**internalizzazione dei costi ambientali** attraverso schemi di tassazione che meglio riflettano l'impatto ambientale dei prodotti. Ad esempio, potrebbero essere previste **tasse sulle discariche o regimi pay-as-you-throw**, oppure potrebbe gradualmente introdursi uno **spostamento della tassazione dal lavoro all'uso delle risorse**. La Commissione potrebbe favorire la cooperazione tra gli Stati membri ed evitare distorsioni del mercato a causa di regimi di imposizione diversi;
- è auspicabile la **combinazione di strumenti normativi o fiscali con strumenti basati sul mercato**, con gli appalti pubblici o con strumenti volontari. Ad esempio, potrebbe favorirsi la creazione di una domanda di materiali riciclati, tramite opportuni requisiti sul contenuto di materiale riciclato per talune categorie di prodotti o tramite **appalti pubblici verdi**. Gli schemi di finanziamento che risultino dannosi per l'ambiente andrebbero soppressi;
- i requisiti di **efficienza energetica** andrebbero conciliati con l'uso efficiente dei materiali verificando se sia corretto ed efficiente ricorrere a un determinato materiale per un determinato scopo alla luce del ciclo di vita e delle possibilità di sostituzione. La produzione di biomassa, ad esempio, dovrebbe essere principalmente usata per scopi alimentari e solo in seconda istanza per scopi energetici;
- un'**agenda strategica di ricerca** mirata dovrebbe promuovere non solo le innovazioni tecnologiche ma anche modelli aziendali, nuove forme di gestione e di *marketing*, fissando obiettivi di efficienza delle risorse e di sostenibilità e strumenti di monitoraggio; anche nei **modelli di business delle imprese** andrebbe introdotto il concetto del ciclo di vita, ad esempio, estendendo la responsabilità del produttore oltre la produzione e la vendita attraverso combinazioni prodotto/servizi o ricorrendo a forme di *leasing*;

- andrebbero individuati **nuovi modelli di consumo** basati non solo sulla maggiore efficienza ma anche sull'autosufficienza, promuovendo modi innovativi di cooperazione tra i responsabili politici, l'industria e i consumatori;
- è fondamentale **sensibilizzare l'opinione pubblica**, per modificarne i comportamenti di consumo, e rafforzarne la capacità di compiere scelte sostenibili. L'*Ecolabeling* basata su un approccio integrato che riguardi tutti gli impatti ambientali del ciclo di vita, può essere uno strumento importante per raggiungere questo obiettivo;
- gli Stati membri dovrebbero **investire in "competenze verdi"**, ad esempio, tramite programmi di formazione e campagne di comunicazione pubblica, che pongano maggiore attenzione sulla progettazione ecocompatibile e sull'uso efficiente delle risorse in generale.

OBIETTIVI MISURABILI

Secondo il Consiglio, i responsabili politici dell'UE dovrebbero stabilire obiettivi quantificabili di breve e lungo termine per la SMM. Oltre a introdurre un **obiettivo per l'efficienza delle risorse**, andrebbero individuati dei **limiti di sostenibilità** per l'utilizzo di risorse e materiali. La Commissione potrebbe elaborare un robusto **set di indicatori** basati sul ciclo di vita relativi all'uso di materiali e agli impatti ad esso associati. Gli indicatori dovrebbero mostrare l'impatto dei modelli di produzione e di consumo europeo sulla quantità limitata di risorse naturali che sono disponibili su questo pianeta. L'Agenzia europea per l'ambiente potrebbe svolgere un ruolo importante nell'elaborare **metodologie di raccolta dati** che tengano conto dei flussi di materiali anche per ampliare le conoscenze sul funzionamento del "metabolismo" industriale, identificando rifiuti o sottoprodotti che possono essere utilizzati come materia prima in altri processi produttivi, e raccogliere informazioni sugli impatti ambientali (positivi e negativi) dell'uso di prodotti ad uso dei decisori politici. L'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare la loro riflessione su **come integrare il PIL con gli aspetti ambientali e gli indicatori sociali**. Infine, le prospettive finanziarie per il periodo 2013-2020 dovrebbero prevedere risorse adeguate per la SMM.

STRATEGIA EUROPA 2020

Il **nuovo quadro d'azione** per la crescita e l'occupazione **"Europa 2020"**, adottato dal Consiglio europeo nel 2010, persegue una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva, sottolineando tra le sue priorità la promozione di un'Europa più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva. In tale contesto, va segnalata l'**iniziativa faro sull'efficienza delle risorse**, strettamente legata alla SMM, che ha l'obiettivo di favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, che usi tutte le sue risorse in modo efficiente. Inoltre, l'iniziativa si prefigge di: favorire la scissione tra crescita economica e uso delle risorse e dell'energia; ridurre le emissioni di CO₂; migliorare la competitività; promuovere una maggiore sicurezza energetica.

In tale contesto, la Commissione prospetta la possibilità di presentare un **programma sostanziale per l'uso efficiente delle risorse**, in favore delle PMI e delle famiglie, in modo da far evolvere i modelli di consumo e di produzione, che utilizzi i fondi strutturali e gli altri fondi per mobilitare nuovi finanziamenti mediante modelli esistenti di programmi innovativi d'investimento di particolare successo. In tal modo, la Commissione intende definire i **cambiamenti strutturali e tecnologici** necessari per arrivare entro il 2050 a un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente sotto il profilo delle risorse e resistente ai cambiamenti climatici, che consenta all'UE di raggiungere i suoi obiettivi in termini di riduzione delle emissioni e di biodiversità. In tale prospettiva rientra anche la possibilità di presentare un piano d'azione riveduto in materia di efficienza energetica, di promuovere le fonti rinnovabili di energia nel mercato unico, di attuare il piano strategico per le tecnologie energetiche (SET), nonché di proporre specifiche misure finalizzate a modernizzare e "decarbonizzare" il settore dei trasporti.

A livello nazionale, si prospetta l'opportunità per gli Stati membri di **ridurre gradualmente le sovvenzioni che hanno ripercussioni negative sull'ambiente** e ricorrano sempre più a strumenti basati sul mercato, come incentivi fiscali e appalti, per adeguare i metodi di produzione e di consumo. Gli strumenti basati sul mercato, come la fiscalità, le sovvenzioni e gli appalti, così come la normativa e la fissazione di *standard* di rendimento per gli edifici per ridurre l'uso dell'energia e delle risorse, potrebbero essere utilizzati assieme ai fondi strutturali per **investire nell'efficienza energetica degli edifici pubblici** e in un riciclaggio più efficiente. Gli Stati membri dovrebbero, infine, incentivare strumenti per il risparmio di energia tali da **aumentare l'efficienza nei settori ad alta intensità di energia**, come quelli basati sull'uso delle TIC.

La Commissione potrebbe presentare l'iniziativa entro il 2010.