

F. Iraldo - Iefe Bocconi e Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

M. Melis - Iefe Università Bocconi.

T. Daddi - Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Il Piano d'Azione della Commissione Europea sulla Conformità Ambientale delle Pmi (Ecap) e la sua attuazione in Italia.

CONFORMITÀ AMBIENTALE

PMI TRA

Adottato nell'ottobre 2007, il Piano d'Azione "Small, Clean and Competitive" (Com[379] 2007, noto come Ecap¹) è il programma di assistenza della Commissione Europea mirato a supportare le Piccole e Medie Imprese (Pmi) nel raggiungere e nel mantenere la conformità alla legislazione e alla normativa ambientale.

L'opportunità di intraprendere il Piano d'Azione nasce, secondo la Commissione, dall'evidente squilibrio fra il contributo determinante delle Pmi per l'efficace perseguimento dello sviluppo sostenibile (il 99% delle imprese nella Ue sono piccole o medie) e la loro scarsa consapevolezza del proprio ruolo (secondo recenti indagini, tra il 75 e il 90% di queste imprese ritiene di avere un impatto ambientale irrilevante²). Particolare enfasi viene posta dal Piano d'Azione, inoltre, su una seconda apparente incoerenza: da un lato, le misure gestionali e organizzative atte a prevenire gli impatti sull'ambiente, e in particolare i sistemi di gestione ambientale, sono poco diffuse fra

le Pmi (il 6% del totale secondo l'Ocse), dall'altro è proprio in queste imprese che tali misure si rivelano maggiormente efficaci. Il motivo principale della scarsa attenzione riservata a queste misure, secondo la Comunicazione 379/2007, risiede nelle difficoltà e nelle barriere che le Pmi incontrano nell'adeguarsi alla normativa ambientale e nell'attuare strumenti che potrebbero rivelarsi molto utili per gestire questi aspetti con continuità (per esempio, carenza di risorse economiche e di competenze). In molti casi, inoltre, manca lo stimolo per le Pmi a sviluppare strumenti avanzati ed efficienti nella gestione degli adempimenti ambientali in quanto, proprio per ragioni dimensionali, queste imprese rimangono escluse dal campo di applicazione degli strumenti normativi più innovativi e d'avanguardia su questo fronte (si pensi alla Direttiva Ippc o alla Direttiva Emission Trading).

Struttura e azione

Per colmare il gap di consapevo-

lezza e superare i limiti oggettivi delle Pmi, la Commissione ha pianificato una serie di iniziative "strutturali" e di azioni ad hoc destinate, almeno nelle intenzioni, ad incidere nell'immediato futuro sulle capacità del sistema produttivo di rispondere alle sempre più stringenti aspettative delle politiche ambientali europee. Fra le iniziative più interessanti previste dal Piano d'Azione, si segnalano in particolare:

Better Regulation

La Commissione intende rendere la legislazione ambientale più facilmente applicabile da parte delle imprese di minori dimensioni, da un lato agendo sulla formulazione dei requisiti (in termini di semplificazione e di chiarezza del dettato normativo), dall'altro invitando gli Stati Membri ad un taglio dei costi amministrativi a carico di queste imprese (snellimento delle procedure e delle autorizzazioni, riduzione delle tariffe e dei costi di istruttoria ecc.). In questo senso, la Commissione ritiene fondamentale coinvolgere direttamente nel processo di definizione delle

nuove "regole del gioco" sia le Pmi (e i loro rappresentanti), sia gli enti che sovrintendono l'attuazione delle politiche ambientali (istituzioni di governo del territorio, autorità di controllo ecc.). Va segnalato come la tensione verso una "better regulation" da parte della Commissione si sia tradotta in alcuni recenti provvedimenti normativi, il più significativo dei quali è rappresentato dal Regolamento Emas 1221/09 (cosiddetto Emas III), che punta soprattutto sulla necessità di integrare nella legislazione ordinaria innovazioni in grado di facilitare gli adempimenti per le imprese che siano già dotate di un sistema di gestione ambientale (si veda oltre).

Sistemi di gestione "tagliati su misura"

Partendo dal presupposto, ormai consolidato, che tali sistemi,

Commissione identifica una best practice nello strumento Emas-Easy, già sperimentato con buoni esiti in alcuni Stati Membri e recentemente adottato come linea guida anche in esperienze italiane.

La Comunicazione del 2007 individua inoltre nella revisione del Regolamento Emas un'ulteriore opportunità di sviluppare il Piano d'Azione a favore delle Pmi. Sotto questo profilo, il nuovo Regolamento Emas, recentemente entrato in vigore ha introdotto alcune importanti innovazioni, concepite primariamente proprio per abbattere le barriere alla registrazione che incontrano soprattutto le organizzazioni di piccole dimensioni, tra cui le Pmi rivestono un ruolo prioritario⁴.

Importanti novità riguardano, in particolare, la durata della registrazione e la frequenza delle veri-

mentandolo attraverso forme di cooperazione e networking. Il Regolamento invita infatti gli Stati Membri a proporre alle organizzazioni un approccio "per fasi" ("staged approach") e avvia un'interessante procedura di riconoscimento da parte della Commissione Europea, su proposta degli stessi Stati Membri, di "altri" sistemi di gestione ambientale come conformi, in tutto o in parte, ai requisiti dell'Emas.

Assistenza finanziaria

Uno dei punti di maggiore forza del Piano d'Azione è l'impegno ad indirizzare verso le Pmi le risorse economiche necessarie a promuovere e sostenere le iniziative programmate. La Comunicazione 379/2007 illustra una serie di fonti di finanziamento da cui le Pmi potranno attingere, nell'arco del quinquennio 2008-2013, una considerevole quota di fondi ad

EUROPA E ITALIA

soprattutto se sviluppati nell'ambito di schemi di certificazione volontaria quali Emas o Iso 14001, si rivelano particolarmente utili nella gestione degli adempimenti normativi, la Commissione si impegna ad incentivare l'adozione di approcci che ne facilitino l'applicazione da parte delle Pmi. Secondo questa prospettiva, vengono proposti due suggerimenti di tipo "metodologico". Da un lato, quello di utilizzare la logica del "cluster", ovvero di costruire opportunità di sviluppo di sistemi di gestione in forma collettiva, sulla base di risorse tecniche e gestionali condivise, aggregando gruppi di imprese simili che siano disponibili ad operare in rete³.

È interessante notare che la best practice di successo, citata al proposito dalla Comunicazione 379/2007, si riferisca ad una realtà italiana: l'Emas del distretto cartario lucchese con il progetto Pioneer.

Dall'altro lato, si caldeggia la diffusione di tools operativi, in grado di garantire la "praticabilità" di Emas ed Iso nelle piccolissime imprese. Anche in questo caso la

fiche per le Pmi. Il nuovo Regolamento prevede infatti che tali organizzazioni possano richiedere all'organismo competente di prolungare la durata della registrazione fino a quattro anni e la frequenza annua delle sorveglianze fino a due anni, se sussistono determinate condizioni⁵. Il nuovo Emas contiene inoltre indicazioni specifiche per la verifica delle piccole organizzazioni, prevedendo che il verificatore accetti deroghe alla convenzionale struttura di un sistema di gestione ambientale basato su procedure scritte e modalità organizzative formalizzate, valorizzando viceversa aspetti tipici delle realtà di minori dimensioni, quali comunicazione diretta e informale, personale polivalente, formazione erogata attraverso affiancamento sul posto di lavoro e, soprattutto, documentazione limitata. Un'altra serie di innovazioni (non rivolte esclusivamente alle organizzazioni di piccole dimensioni, ma che di fatto possono supportare soprattutto queste ultime) mira ad agevolare il completamento del percorso Emas, poggiandolo su altre forme di certificazione "intermedie" o ali-

esse riservati. Accanto alle attese conferme dei fondi Life+ (destinati tuttavia più alle policy ambientali che alle singole imprese) e delle rinnovate linee di finanziamento Fesr, Fse e Fondi di Coesione, altri due filoni sono degni di nota, in quanto potrebbero riservare notevoli opportunità per le Pmi interessate alla gestione e all'innovazione ambientale. Da un lato, l'iniziativa Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) entrata nella fase operativa nel 2007 e destinata a guidare l'utilizzo dei fondi strutturali da parte degli Stati Membri⁶, dall'altro il Programma Cip (Competition and Innovation framework Programme), in cui sono confluiti tutti i fondi Ue dedicati a sostenere le diverse tipologie di innovazione aziendale (inclusa quella ambientale) e nel cui ambito sono pubblicati i bandi Iee - Intelligent Energy Europe. Nell'ambito del bando "Ecoinnovation", incardinato nel Programma Cip, sono stati già finanziati molti progetti provenienti dall'Italia, uno dei Paesi maggiormente presenti fra i richiedenti.

gestione ambientale

Diffusione della conoscenza e sviluppo delle competenze

A completamento delle iniziative di supporto più operativo, la Commissione propone una serie di azioni mirate a mettere a disposizione delle Pmi le informazioni e le competenze più adeguate a sostenere la conformità ambientale. In questa logica, la Comunicazione 379/2007 richiama innanzitutto la necessità di operare attraverso Network consolidati (quali ad esempio la rete degli Euro Info Centers, oggi Enterprise Europe Network) e pianifica la realizzazione di una serie di seminari di "capacity building" mirati al rafforzamento delle competenze presenti presso i nodi di queste reti. Dal 2007, sono stati organizzati seminari dedicati alla formazione e alla preparazione in materia di Ecap in 16 Paesi europei, compresa l'Italia. Rivolti alle organizzazioni di sostegno alle aziende operanti con le Pmi, tali eventi hanno rappresentato il primo passo nella creazione di una rete di esperti ambientali a livello regionale.

Con l'obiettivo di assicurare una migliore comunicazione e informazioni mirate sull'Ecap, è attivo un sito web della Commissione, appositamente dedicato a divulgare alle Pmi europee la conoscenza delle leggi ambientali e a favorire lo scambio di esperienze in materia. Sul sito web dell'Ecap sono disponibili diversi strumenti, incluso un database delle migliori pratiche⁷. Gli esempi di migliori pratiche contenuti nel database illustrano le attività svolte a livello nazionale e regionale negli Stati membri dell'Ue e includono: strumenti di informazione passiva (per esempio, siti web o campagne informative), consulenza e sostegno diretto (per esempio, helpdesk, visite in loco), progetti di formazione, approcci di networking, programmi volontari ecc.

Esempi di buone pratiche

Nell'ambito delle iniziative sopra delineate mirate a sostenere lo sviluppo di sistemi di gestione ambientali "su misura" più accessibili per le Pmi, la Commissione incoraggia, in particolare, i partenariati pubblico/privato (consorzi

o organismi di coordinamento) ed altre iniziative finalizzate a promuovere il ricorso all'Emas nei gruppi o poli industriali delle Pmi, grazie ad approcci basati su una logica di cluster⁸.

In Italia, fra le iniziative finanziate attraverso i fondi Life+, è stato avviato nel 2009 il progetto Eccelsa (Environmental Compliance based on Cluster Experiences and Local Sme-oriented Approaches). Il progetto, nato nell'ambito della Rete Cartesio⁹ e coordinato dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa¹⁰, ha durata triennale e mira a sviluppare azioni volte ad incrementare la conformità ambientale delle Pmi rispetto alle norme e alle politiche di settore. Tra i principali obiettivi del progetto vi è quello di sviluppare e consolidare il cosiddetto "Cluster approach" - basato, come si è detto, sulla condivisione e sul rafforzamento delle risorse collettive disponibili e delle relazioni presenti su un determinato territorio - al fine di migliorare la gestione ambientale conformemente a quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea. Il progetto mira inoltre a testare questo metodo come un nuovo approccio strategico per il raggiungimento delle conformità ambientali delle Pmi operanti nei Cluster, coinvolgendo a tal fine dieci aree territoriali in cinque regioni italiane¹¹.

Sebbene la comunicazione su Ecap sia relativamente recente, anche in ambito internazionale si trovano esperienze anche antecedenti al 2007 che perseguono gli obiettivi e le indicazioni contenute nella Comunicazione.

Fra le iniziative di rilievo possiamo citare l'esperienza del distretto di Hackefors in Svezia. Questo distretto è stato il primo ambito territoriale in cui è stato applicato l'approccio nel 1997, che è conosciuto per questo come "Hackefors model". Il distretto si trova nei pressi della città svedese di Linköping conta 90 imprese e 1.500 dipendenti. Il modello mira a formare un network di imprese e a fornire il supporto alle aziende partecipanti al fine di agevolare il mantenimento della conformità normativa e l'adesione ai Sga conformi all'Iso 14001.

Ogni impresa sviluppa il proprio Sga, ma gran parte della documentazione (per esempio, Manuale) è identica per tutte le imprese e condivisa in network al fine di diminuire lo sforzo documentale delle Pmi partecipanti. Uno degli aspetti più innovativi del modello è l'aspetto organizzativo del network. Tutte le aziende partecipanti nominano propri manager ambientali, che insieme formano il "Gruppo Sga" (Ems Group). Da questo gruppo è selezionato un Comitato di Coordinamento (Steering Committee) ed è nominato un coordinatore centrale. Quest'ultimo è responsabile del coordinamento del network e della predisposizione delle parti comuni del Sga, compresa la documentazione "collettiva". Il modello prevede diversi incontri organizzati mensilmente con le imprese partecipanti al network, nel cui ambito viene effettuata formazione, condivisa la documentazione di implementazione del Sistema di Gestione Ambientale, effettuato un servizio di aggiornamento normativo da parte del gruppo di supporto del network.

Successivamente alla prima citata esperienza, il modello è stato replicato con altri 40 network costituiti in altre aree territoriali di diverse regioni svedesi.

Altra esperienza internazionale interessante è il modello tedesco Hohenlohe (<http://www.modell-hohenlohe.de>) sviluppato nella Regione del Baden-Württemberg. Il modello ha previsto la costituzione di una rete di 180 aziende che cooperano e collaborano in merito ai temi del consumo sostenibile e della responsabilità ambientale. Fra gli strumenti principalmente utilizzati sono disponibili, anche in questo caso, i sistemi di gestione ambientale. In particolare, sono state create reti di apprendimento per i vari settori produttivi, in cui gruppi di 7-15 aziende collaborano per risolvere i problemi e ampliare le conoscenze condivise. Collaborando, le imprese risparmiano sui costi e ricevono sovvenzioni per migliorare il proprio impatto ambientale. Tra i progetti promossi dal modello possiamo citare l'esperienza di "Emas-convoy", volto a diffondere i sistemi di

gestione ambientale, ed "Energy efficiency networks", sul tema dell'efficienza energetica

L'esperienza il Pbe + (Performance Bretagne Environnement Plus - <http://www.performance-bretagne.net>) è invece un'iniziativa voluta dall'amministrazione regionale della Bretagna e dagli enti locali, attivata in collaborazione fra l'amministrazione regionale, gli enti locali, le Associazioni di categoria territoriali dei vari settori produttivi, l'Ademe (agenzia nazionale per l'ambiente e il risparmio energetico), la Camera di commercio ed Electricité de France (Edf).

L'obiettivo generale del Pbe + è quello di mettere in contatto un alto numero di Pmi al fine di agevolare lo scambio di esperienze sui temi connessi con la gestione ambientale di impresa e la

gestione della conformità normativa. Fondato nel 1994, il network conta circa 1.500 imprese partecipanti alle diverse attività.

I principali obiettivi raggiunti con il network di Pmi coinvolte sono: l'incremento della consapevolezza relativamente agli impatti ambientali, una più agevole capacità di applicazione ai sistemi di gestione, il miglioramento delle performance ambientali, l'aumento della capacità di eseguire audit ambientali, la maggiore diffusione di informazioni relative alle tecnologie applicabili ai vari settori ed un'efficace lavoro di supporto alla promozione della conoscenza e alla corretta interpretazione delle leggi e regolamenti applicabili in materia di ambiente, a beneficio delle imprese coinvolte.

Conclusioni

In chiusura, è utile sottolineare che la Comunicazione 379/2007 impegna la Commissione Europea a sostenere la realizzazione del Piano d'Azione per la conformità delle Pmi e sollecita gli Stati Membri ad una rapida implementazione tramite appositi piani nazionali. Sebbene la Comunicazione non stabilisca una tempistica per l'attuazione dei piani nazionali, essa definisce la data per la prima revisione del Piano d'Azione (entro il 2010), che si baserà su informazioni relative alle iniziative intraprese dagli Stati Membri, sul contributo delle Pmi ai problemi ambientali e su rilevazioni relative al tasso percentuale di piccole imprese che risultano conformi alla normativa ambientale.

- 1 - *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Small, clean and competitive, a programme to help small and medium-sized enterprises comply with environmental legislation, Brussels, 8.10.2007, Com(2007) 379 final.*
- 2 - *Comunicazione della Commissione "Una politica moderna a favore delle Pmi per la crescita e l'occupazione" (Com(2005)551).*
- 3 - *Per una rassegna di esperienze italiane significative di applicazione dei sistemi di gestione ambientale in chiave territoriale e in una logica di cluster si veda: T. Daddi, F. Testa, F. Iraldo, Local Environment, 2010, 15(1), 73.*
- 4 - *La definizione di organizzazione di piccole dimensioni inserita nel nuovo Emas comprende le microimprese, le piccole imprese e le medie imprese definite nella Racc. 2003/361/CE della Commissione del 6/5/2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese; oppure le amministrazioni locali che gestiscono meno di 10.000 abitanti o altre amministrazioni pubbliche che impiegano meno di 250 persone e presentano un bilancio di previsione annuo non superiore a 50 milioni di euro o un bilancio annuo consuntivo non superiore a 43 milioni di euro.*
- 5 - *Il nuovo Regolamento prevede che il verificatore confermi che siano rispettate le seguenti condizioni: i) non esistono rischi ambientali significativi; ii) l'organizzazione non ha in programma modifiche sostanziali; iii) l'organizzazione non contribuisce a problemi ambientali significativi a livello locale. Le Pmi beneficiarie dell'estensione devono comunque predisporre e inviare annualmente all'organismo competente la Dichiarazione ambientale aggiornata, anche se non convalidata*
- 6 - *Jeremie è un'iniziativa congiunta della Commissione Europea, della Bei e del Fondo Europeo per gli Investimenti (Fei), mirata ad individuare le tipologie di finanziamento maggiormente carenti rispetto ai bisogni contingenti delle imprese europee; e a facilitare l'accesso delle Pmi ai finanziamenti europei, in particolare microcredito, capitale di rischio, prestiti, garanzie e nuove forme di finanziamento*
(Cfr: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jeremie_en.htm)
- 7 - http://ec.europa.eu/environment/sme/cases/case_study_it.htm
All'interno del database è possibile effettuare una ricerca in base al Paese, al settore e al tipo di finanziamento.
- 8 - *A livello europeo, i cluster sono stati formalmente riconosciuti e definiti nel Rapporto Finale dello European Commission Expert Group on Enterprise Clusters and Networks. Il Rapporto definisce i cluster come "gruppi di imprese indipendenti e di istituzioni associate che: collaborano e sono in concorrenza fra loro, geograficamente sono concentrate in una o più regioni, anche se possono estendersi a livello globale, sono specializzate in un settore particolare e sono collegate fra loro da tecnologie e competenze comuni, hanno una base scientifica oppure tradizionale, possono essere istituzionalizzati (e avere quindi un vero e proprio organismo di governo del cluster) o non istituzionalizzati, hanno un impatto positivo sull'innovazione e la competitività, sull'acquisizione delle competenze e l'informazione, sulla crescita e sul dinamismo imprenditoriale a lungo termine" (Commissione Europea, 2002).*
- 9 - www.retecartesio.it. La Rete Cartesio è promossa dalle Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna e Toscana per sviluppare approcci sostenibili alla gestione del territorio.
- 10 - www.eccelsalife.it. Partner della Scuola Superiore Sant'Anna nel progetto Eccelsa sono: Ambiente Italia - Istituto di Ricerca; Eret - Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio; Iefe Bocconi - Istituto di Economia e Politica dell'Energia e dell'Ambiente; Sige - Servizi Industriali Genova e Gemini - Innovazione Sviluppo e Trasferimento Tecnologico. Il progetto è cofinanziato dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea attraverso il fondo Life Plus e supportato dalle Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia e Toscana.
- 11 - *In Emilia Romagna il Distretto Agroalimentare di Reggio Emilia e Parma e l'Area Spig; nel Lazio l'Isola di Ponza e il Parco Regionale dei Castelli Romani, in Liguria il Distretto della Nautica del Tigullio e il Distretto delle Autorità Portuali liguri; in Lombardia il Distretto delle Valli Bresciane e l'Area Produttiva del Comune di Settala; in Toscana l'Area Industriale di Lari e il Circondario della Val di Cornia.*