



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.12.2011
SEC(2011) 1598 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP)

{COM(2011) 899 definitivo}
{SEC(2011) 1599 definitivo}
{SEC(2011) 1600 definitivo}

Clausola di esclusione della responsabilità: la presente sintesi impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva delle eventuali decisioni assunte dalla Commissione.

CONTESTO

L'iniziativa faro della strategia Europa 2020 "Unione dell'innovazione"¹ annuncia un piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP) incentrato sulle lacune da colmare, nonché sulle sfide e sulle opportunità da cogliere per conseguire gli obiettivi ambientali attraverso l'ecoinnovazione. L'Unione dell'innovazione annuncia inoltre che il piano d'azione per l'ecoinnovazione sarà inteso a promuovere l'ecoinnovazione nelle tecnologie, nei processi aziendali e nel cambiamento organizzativo per affrontare le sfide poste dalla scarsità di risorse², dall'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo e dall'efficienza delle risorse idriche, creando nel contempo le condizioni per la crescita e la creazione di posti di lavoro. Il piano interviene laddove le politiche generali per l'innovazione sono insufficienti per promuovere l'ecoinnovazione, portando avanti le esperienze in atto miranti a promuovere lo sviluppo e la diffusione dell'ecoinnovazione, in particolare il piano d'azione per le tecnologie ambientali³ (ETAP).

L'Eco-AP contribuirà inoltre a realizzare gli obiettivi indicati nell'iniziativa faro di Europa 2020 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"⁴, che pone l'impiego efficiente delle risorse come principio guida delle politiche dell'UE in materia di energia, trasporti, cambiamento climatico, industria, materie prime, agricoltura, pesca, biodiversità e sviluppo regionale. L'ecoinnovazione è un modo per migliorare l'impiego efficiente delle risorse economiche.

DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'ecoinnovazione serve a migliorare la protezione dell'ambiente e l'impiego efficiente delle risorse economiche, contribuendo così alla competitività.

Questo risultato si può ottenere sviluppando nuove soluzioni tecnologiche e non tecnologiche, nuovi metodi di gestione delle imprese o nuovi modi di consumo e utilizzo di beni e servizi. Tuttavia, il ritmo a cui attualmente procede l'ecoinnovazione non è ancora ottimale e può quindi essere accelerato per dare impulso alla produttività delle risorse, aumentare la competitività e contribuire alla salvaguardia dell'ambiente.

L'obiettivo di un ambiente naturale sicuro e sano a livello mondiale necessita di un coinvolgimento importante di partner esterni all'UE. Tuttavia, le tecnologie ambientali innovative attualmente vengono sviluppate per la maggior parte nei paesi industrializzati e non sono diffuse nell'economia mondiale su una scala e con una rapidità sufficienti.

ANALISI DELLA SUSSIDIARIETA'

L'ecoinnovazione è materia disciplinata sia dall'articolo 173 che dall'articolo 191 del trattato di Lisbona, per la quale l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri. Nel campo dell'innovazione l'UE coordina, sostiene e integra le politiche di innovazione degli Stati membri, ma non può sostituirsi ad essi. L'esigenza di un approccio strategico coordinato in grado di affrontare gli ostacoli che si frappongono alla diffusione dell'ecoinnovazione richiede l'intervento a livello dell'UE e non può essere soddisfatta dai singoli Stati membri.

¹ COM (2010) 546 definitivo, iniziativa faro Europa 2020 "L'Unione dell'innovazione".

² Le risorse comprendono materie prime come combustibili, minerali e metalli, ma anche cibo, suolo, acqua, biomassa e ecosistemi.

³ COM (2004) 38 definitivo, comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea".

⁴ COM(2011) 21 "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse".

L'azione a livello dell'UE è necessaria anche per rispondere alla crescente complessità dell'innovazione sul piano geografico, che impone una maggiore cooperazione con attori al di fuori del territorio di un singolo Stato membro. È pertanto evidente il valore aggiunto europeo insito in ogni iniziativa che verta sull'ecoinnovazione.

OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

Dall'analisi del problema è emersa l'evidenza che per migliorare l'ecoinnovazione in Europa si deve intervenire sia sul versante dell'offerta sia su quello della domanda, secondo un approccio integrato. L'Eco-AP contribuirà ad accelerare lo sviluppo e la diffusione dell'ecoinnovazione affrontandone gli ostacoli specifici, con il seguente obiettivo generale:

- aumentare il ritmo dell'ecoinnovazione e la sua diffusione in Europa fornendo soluzioni efficienti per i problemi ambientali e promuovere l'impiego efficiente delle risorse e la competitività in Europa.

Obiettivo specifico 1: applicare all'ecoinnovazione i principi dell'iniziativa "Unione dell'innovazione". Questo traguardo sarà perseguito attraverso i seguenti obiettivi operativi:

- istituire un quadro normativo in materia ambientale favorevole all'ecoinnovazione
- integrare i temi dell'ecoinnovazione in politiche e iniziative pertinenti, in particolare nella politica in materia di innovazione
- nel 2012 la Commissione europea presenterà proposte per indirizzare meglio i fondi dell'UE a favore dell'ecoinnovazione nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie UE

Obiettivo specifico 2: promuovere l'ecoinnovazione in Europa. Questo traguardo sarà perseguito attraverso i seguenti obiettivi operativi:

- rafforzare le capacità di ecoinnovazione delle PMI promuovendo la creazione di reti e la diffusione delle migliori prassi (a partire dal 2011)
- aumentare la credibilità del mercato e la preparazione agli investimenti delle ecoinnovazioni emergenti (a partire dal 2011)

Obiettivo specifico 3: migliorare i mercati mondiali per l'ecoinnovazione. Questo traguardo sarà perseguito attraverso i seguenti obiettivi operativi:

- aprire all'ecoinnovazione i mercati mondiali
- migliorare le capacità di ecoinnovazione a livello mondiale, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

OPZIONI POLITICHE

L'opzione 1 è un'opzione di base, che prevede l'attuazione di politiche UE già esistenti o in corso di elaborazione ma nessuna politica aggiuntiva in materia di ecoinnovazione. Rappresenta la base di riferimento con la quale vengono confrontate le altre opzioni. L'opzione 2 è semplicemente la prosecuzione dell'ETAP. L'opzione 3 riguarda una serie di azioni con le quali portare avanti le iniziative faro di Europa 2020. L'opzione 4 presenta una serie di azioni specifiche per l'ecoinnovazione nelle PMI, mentre l'opzione 5 comprende interventi normativi di più ampia portata a sostegno dell'ecoinnovazione.

Opzione 1 - Sospensione dell'ETAP

Questa opzione prevede la prosecuzione, almeno per un periodo limitato, di numerosi strumenti e indirizzi strategici, ma l'attenzione per l'ecoinnovazione potrà essere ridotta o abbandonata. In particolare, l'ecoinnovazione sarebbe perseguita attraverso:

- iniziative faro di Europa 2020, tra cui "Unione dell'innovazione", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" e "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione";
- creazione di nuovi mercati e incentivi per l'ecoinnovazione attraverso la politica ambientale;
- finanziamenti per l'innovazione da CIP e LIFE+.

Opzione 2 - Prosecuzione dell'ETAP

L'attuale piano d'azione comprende 29 azioni, tra cui 9 azioni prioritarie (cfr. figura 1). Questa opzione comporterebbe la prosecuzione dei quattro attuali filoni principali. In primo luogo, promuovere la ricerca "verde" attirando investimenti privati e pubblici. Secondo, affrontare il problema delle condizioni di mercato sfavorevoli per gli ecoinnovatori. Terzo, promuovere le tecnologie ambientali all'estero e, infine, governance e creazione di reti tra le parti interessate (istituzioni pubbliche, imprese, ricercatori, istituzioni finanziarie, ecc.).

La prosecuzione dell'ETAP avrebbe un forte orientamento tecnologico (sarebbe esclusa l'ecoinnovazione sul piano sociale e organizzativo) con una governance "leggera" (tramite il gruppo di lavoro di alto livello).

Figura 1: azioni nel quadro dell'opzione ETAP

A1	Incrementare e dare un taglio più mirato alle attività di ricerca, dimostrazione e divulgazione. Migliorare il coordinamento tra programmi
A2	Creare piattaforme tecnologiche
A3	Istituire reti europee per la sperimentazione, la verifica delle prestazioni delle tecnologie e la standardizzazione
A4	Elaborare e approvare obiettivi di prestazione per i prodotti, i processi e i servizi principali
A5	Mettere a disposizione strumenti finanziari per condividere i rischi degli investimenti nel settore delle tecnologie ambientali
A6	Incentivare l'internalizzazione sistematica dei costi attraverso strumenti di mercato
A7	Incentivare gli appalti delle tecnologie ambientali
A8	Sensibilizzare le imprese ed i consumatori
A9	Sostenere le ecotecnologie nei paesi in via di sviluppo e promuovere gli investimenti esteri

Opzione 3 - Portare avanti le iniziative faro di Europa 2020

L'opzione 3 prevede di mantenere le promesse della strategia Europa 2020 in materia di ecoinnovazione, in particolare la revisione della legislazione ambientale, l'inclusione degli aspetti dell'ecoinnovazione nei partenariati per l'innovazione e il sostegno dello sviluppo di capacità "verdi". Esiste già un impegno nei confronti di queste azioni, ma questa opzione darebbe loro pieno titolo.

L'opzione 3, basandosi sulle lezioni tratte dall'ETAP, dalle tecnologie verdi passa all'ecoinnovazione e prevede una struttura più efficiente per il piano d'azione.

Opzione 4 - Azioni mirate alle PMI

Per cogliere le opportunità emergenti, le PMI devono diventare promotrici e utilizzatrici attive dell'ecoinnovazione⁵. L'opzione 4 si incentra sulle esigenze delle PMI in termini di ecoinnovazione, amplia la portata dell'intervento anche all'ecoinnovazione non tecnologica e sottolinea la dimensione mondiale e la creazione di reti. Le azioni si articolano in due categorie generali: azioni aggiuntive specifiche per l'ecoinnovazione al di là delle iniziative faro di Europa 2020 e azioni globali.

Opzione 5 - Politica di ecoinnovazione a livello UE

Questa opzione comprende azioni che si possono attuare in aggiunta alle altre opzioni (e non solo in sostituzione). È caratterizzata da un'ambizione superiore, da un approccio più normativo e da una visione a più lungo termine. Propone dei "principi generali" e non presenta il carattere operativo delle opzioni 3 e 4. Di conseguenza, le misure previste sono di competenza di svariati livelli di autorità di governo e attori.

ANALISI DELL'IMPATTO

Le opzioni sono state confrontate tenendo conto della loro adeguatezza per la realizzazione degli obiettivi, dell'impatto atteso e della fattibilità.

Opzione 1 - Sospensione dell'ETAP

Questa opzione presuppone la sospensione dell'ETAP e la prosecuzione delle politiche in atto in materia di innovazione, ambiente e in altre aree senza porre un'attenzione specifica all'ecoinnovazione.

Inoltre, con la sospensione dell'ETAP, le attività in corso sulla definizione di un quadro UE per la **verifica delle tecnologie ambientali**, messo a punto nell'ambito del programma pilota ETV e delle relative attività di ricerca e iniziative pilota, non sarebbero più sostenute a livello UE. Con tutta probabilità verrebbero sviluppati e sperimentati programmi nazionali, che darebbero luogo a programmi divergenti, privi di riconoscimento reciproco e praticamente ininfluenti sulla promozione delle tecnologie "verdi" al di fuori dei mercati nazionali. La cooperazione internazionale probabilmente porterebbe alla definizione di una norma internazionale sulle procedure ETV, ma senza un coinvolgimento a livello UE. Esiste il rischio che non si tenga conto delle politiche dell'UE e delle caratteristiche della sua industria, con la conseguenza generale della perdita di opportunità per la commercializzazione delle tecnologie ambientali dell'UE.

Inoltre, benché le prossime prospettive finanziarie prevedano la prosecuzione del sostegno finanziario all'ecoinnovazione, con la sospensione dell'ETAP probabilmente tale sostegno sarebbe meno mirato, a causa della mancanza di una comprensione approfondita del sistema di ecoinnovazione europeo, che è una delle priorità dell'ETAP.

Nel complesso, il tasso di ecoinnovazione e il suo grado di integrazione politica diminuirebbero rispetto alla situazione attuale. Questa opzione è la base di riferimento con la quale vengono confrontate tutte le altre.

⁵ Dichiarazione dell'8° Forum ETAP, giugno 2010, "Promuovere l'ecoinnovazione nelle PMI".

Opzione 2 - Prosecuzione dell'ETAP

Gli effetti dell'ETAP sono indiretti: l'ETAP non è un programma distinto con un bilancio proprio, bensì un ombrello che riunisce sotto di sé diversi strumenti di intervento e influisce sull'orientamento e sulla dimensione di altri programmi e meccanismi spesso di più ampia portata e non specificamente ambientali.

Con la prosecuzione dell'ETAP si manterrebbe costante l'attenzione per le tecnologie ambientali, con effetti positivi sull'innovazione nel campo delle tecnologie ambientali, sulla competitività dell'ecoindustria (e sulla relativa occupazione) e un conseguente impatto positivo sull'ambiente e sulla salute. Poiché le azioni ETAP sono volontarie e gli obblighi di resoconto minimi, gli oneri amministrativi diretti sarebbero limitati e costituiti prevalentemente dalle risorse umane necessarie per attuare le azioni.

L'opzione 2 copre la maggior parte degli obiettivi specifici, ma la risposta è piuttosto inadeguata, in particolare perché la portata è limitata alle tecnologie ambientali e le azioni non sono riorientate in linea con le lezioni apprese e con i nuovi obiettivi politici.

Opzione 3 - Portare avanti le iniziative faro di Europa 2020

Il passaggio dalle tecnologie ambientali all'ecoinnovazione contribuirà a creare un vantaggio competitivo per i settori industriali con un conseguente impatto positivo in termini ambientali, economici e occupazionali. Anche il miglioramento dell'efficienza nell'impiego delle risorse aiuterà a combattere il cambiamento climatico e a promuovere la crescita economica. Inoltre, un piano d'azione per l'ecoinnovazione fortemente orientato all'efficienza nell'impiego delle risorse sarebbe coerente con la strategia delineata dall'iniziativa Europa 2020. Per quanto concerne l'impatto sociale, oltre agli effetti positivi attesi per la salute (minori impatti ambientali grazie a soluzioni più sostenibili) si attendono effetti positivi anche in termini di occupazione.

Gli oneri amministrativi possono aumentare marginalmente, ad esempio se sono previste tabelle di marcia volontarie.

L'opzione 3 fornisce una risposta politica esauriente agli obiettivi specifici e integra adeguatamente l'iniziativa "Unione dell'innovazione". La risposta è molto adeguata.

Opzione 4 - Azioni mirate alle PMI

L'opzione risponde in misura adeguata alle esigenze delle PMI ecoinnovative, dando rilievo alla creazione di reti e preparandole meglio a sfruttare le opportunità di mercato disponibili (ad esempio rendendole più pronte ad accedere al mercato).

L'opzione 4 offre una risposta politica ben orientata alle esigenze delle PMI ecoinnovative. La risposta è molto adeguata.

Opzione 5 - Politica di ecoinnovazione a livello UE

L'ecoinnovazione sistemica richiede l'azione coordinata di ricercatori, attori economici e decisori politici. Questa opzione punta alla definizione di prezzi che rispecchino gli impatti ambientali e quindi migliorino le condizioni di mercato per l'ecoinnovazione. L'opzione 5 affronta i fattori soggiacenti al forte consumo di risorse ed energia e ai livelli elevati di emissioni e rifiuti, con un approccio radicale mirato alle cause di fondo, al di là della politica

ambientale tradizionale. La necessità delle azioni descritte non è mai stata contestata nella letteratura, né nelle consultazioni delle parti interessate connesse a questa valutazione di impatto.

L'opzione comporta effetti significativi nel lungo termine. L'impatto sociale sarà considerevole: la struttura dell'industria può cambiare con spostamenti relativi nell'occupazione; gli effetti sulla competitività possono essere notevoli (quando l'UE non tiene conto di possibili effetti commerciali).

CONFRONTO DELLE OPZIONI

La figura che segue presenta una panoramica dei punteggi generali assegnati alle opzioni politiche, tenendo conto degli impatti attesi e della fattibilità dell'attuazione.

Figura 2. Confronto delle opzioni politiche a fronte dell'opzione 1

Tabella generale e criteri di classificazione

		Opzione 1*	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4	Opzione 5
Adeguatezza	Adeguatezza in termini di rispondenza agli obiettivi specifici	N/D	media	alta	medio-alta	alta **
Impatto	Impatto sul sistema di innovazione	N/D	+	+++	++	++
	Impatto sull'ambiente	N/D	+	++	++	+++
	Impatto sulla competitività	N/D	+	++	+++	-/+ + ***
	Valore aggiunto UE	N/D	++	+++	+++	+++
Fattibilità	Contributo alla realizzazione di effetti più ampi	N/D	++	+++	++	+
	Tempistica delle azioni	N/D	<2 anni	< 2-5 anni	< 2-5 anni	> 5 anni

* Il grado esatto degli effetti negativi della sospensione dell' ETAP dipende da altri interventi UE che possono sostituire le azioni ETAP

**L'opzione 5 è valutata come altamente adeguata in particolare per quanto concerne il miglioramento delle condizioni di mercato nel lungo termine

*** Gli effetti sulla competitività possono essere negativi a breve termine (ad esempio le tasse sulle risorse possono danneggiare la posizione competitiva delle industrie ad impiego intensivo di risorse)

Sommando i diversi elementi e considerando l'urgenza di una iniziativa politica migliore e mirata in materia di ecoinnovazione, nonché la fattibilità della sua attuazione in un periodo di tempo ragionevole, l'opzione 3 sembra rispondere meglio al nuovo contesto politico. L'opzione 4, d'altro canto, mira direttamente ai problemi specifici delle PMI. L'opzione 5 implica una visione a più lungo termine per un passaggio radicale a un'economia efficiente in termini di risorse, competitiva e sostenibile. Quindi, **si ritiene che una combinazione delle opzioni 3 e 4 sia la più adeguata, in quanto definisce l'agenda politica per l'ecoinnovazione nel medio termine e risponde direttamente alle esigenze di ecoinnovazione delle PMI.** Inoltre le opzioni 3 e 4 si combinano in modo efficace, integrandosi a vicenda, senza compromessi negativi. Le azioni combinate rispondono al meglio agli obiettivi e ai fattori problematici individuati.

Inoltre, la combinazione delle due opzioni 3 e 4 risponde con efficacia agli argomenti sollevati durante l'ampia consultazione pubblica, ad esempio concentrandosi sulle esigenze delle PMI in termini di finanziamento, formazione e collegamento in rete (opzione 4). Il settore imprenditoriale e gli Stati membri hanno richiesto un intervento sulle condizioni quadro per l'ecoinnovazione (opzione 3). Una struttura di governance rafforzata (opzione 3), con una maggiore enfasi sull'apprendimento e sul coordinamento delle politiche e sulla definizione di un'agenda, ha ricevuto ampio consenso nelle riunioni del gruppo di lavoro di alto livello e nelle consultazioni delle parti interessate. Queste ultime hanno appoggiato un

approccio mirato in relazione ai partner stranieri per l'ecoinnovazione (opzione 4), agendo attraverso reti e canali consolidati al fine di evitare sovrapposizioni.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP), in quanto "quadro politico" di ampia portata, rappresenta una sfida per il monitoraggio e la valutazione. Anche per la scelta degli indicatori si dovrà tenere conto della sua vasta portata. Di conseguenza, in particolare la valutazione degli effetti più ampi si baserà su indicatori sostitutivi (a causa dell'accesso limitato a informazioni o della mancanza di dati adeguati) o su valutazioni qualitative.

L'attività di monitoraggio si può svolgere su due livelli:

- resoconto sulle attività svolte nell'ambito del piano d'azione per l'ecoinnovazione, quali forum sull'ecoinnovazione, gruppo di lavoro di alto livello, partecipazione a consultazioni interservizi, studi specifici ("relazioni interne"), e
- raccolta di indicatori chiave di monitoraggio sull'attuazione di tutte le azioni Eco-AP in collaborazione con gli organismi di attuazione ("relazioni esterne").

L'attività di valutazione comprenderà:

- raccolta di dati quantitativi e qualitativi sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi di tutte le singole azioni dell'Eco-AP (ove possibile, la valutazione si baserà su apposite valutazioni effettuate per ciascuna azione);
- analisi dei risultati e degli effetti delle attività svolte dal gruppo Eco-AP (analisi di attribuzione del valore aggiunto di Eco-AP nel conseguimento degli obiettivi).

Al fine di migliorare la qualità della valutazione si propone che il piano d'azione per l'ecoinnovazione sia valutato internamente ed esternamente. A tale proposito, l'Osservatorio sull'ecoinnovazione si rivelerà estremamente utile per la raccolta di dati su mercati e tendenze. Nella precedente esperienza dell'ETAP si sono evidenziate difficoltà nell'attribuire gli effetti alle singole azioni. Grazie a una valutazione interna contestuale si raccoglieranno dati utili.