

RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE E STRUMENTI DI
CERTIFICAZIONE VOLONTARIA:
UNA PROPOSTA DI LEGGE PER LA REGIONE ABRUZZO

EDILIO VALENTINI

Università 'G. D'Annunzio' di Chieti-Pescara

GIANCARLO MOCA

Provincia di Chieti

FRANCESCA ELISIO

Provincia di Chieti

DIRITTI, REGOLE, MERCATO
Economia pubblica ed analisi economica del diritto

XV Conferenza SIEP - Pavia, Università, 3 - 4 ottobre 2003

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

1. Introduzione

Una recente indagine condotta su un campione di 1.497 cittadini italiani rivela che “*una cospicua minoranza (45%) è assai favorevole ad investimenti socialmente responsabili, cioè in aziende che rispettano l’ambiente, la salute, la dignità delle persone; mentre un minore ma sempre rilevante 37% privilegia o privilegierebbe gli investimenti socialmente impegnati, cioè in aziende o Paesi che aiutano i poveri, i malati ecc.*”¹.

D’altra parte anche nei più recenti documenti delle associazioni imprenditoriali è possibile riscontrare una forte attenzione verso l’assunzione di responsabilità sociale come strategia di sviluppo durevole. Il Consiglio dei Giovani Imprenditori di Confindustria, ad esempio, ha posto come principio guida del suo manifesto il perseguimento di uno “*Sviluppo Armonico*”, ossia uno sviluppo volto al raggiungimento di un equilibrio fra esigenze dell’economia, della società e dell’ambiente. Eppure, nonostante questa apparente coincidenza fra ciò che il mercato sembrerebbe domandare e ciò che le imprese vorrebbero offrire, l’evidenza suggerisce che la diffusione di attività imprenditoriali ispirate ai principi della responsabilità sociale è ancora poco significativa.

Un così evidente *mismatching* fra domanda e offerta non dovrebbe sorprendere più di tanto ma suggerire, invece, l’esistenza di una qualche forma di fallimento del mercato. In effetti, ai beni di qualità ambientale (o sociale), la teoria economica riconosce la caratteristica di *credence goods*: rispetto all’elemento qualitativo, i consumatori di tali beni soffrono di un’asimmetria informativa che normalmente – a differenza di quanto accade con i cosiddetti *experience goods* - non viene meno neppure con il consumo del bene. Di fronte a prodotti di cui non è possibile verificare la “qualità sociale”, la potenziale maggiore disponibilità a pagare dei consumatori che preferirebbero tali beni (quel 37% rilevato dal sondaggio) sconta la probabilità di imbattersi in prodotti che non rispondono agli standard dichiarati. Un possibile esito di una situazione di questo tipo è proprio il sottodimensionamento, o addirittura la completa mancanza, del mercato dei beni di qualità (Akerlof, 1970).

Il ricorso alla certificazione può rappresentare, in questi casi, un utile strumento di segnalazione attraverso il quale le imprese possono rendere più credibili le loro affermazioni riguardanti le pratiche seguite nella gestione del lavoro, dell’ambiente e, in generale, delle problematiche sociali. Di conseguenza, politiche tese a favorire la diffusione di questo strumento possono cercare di contribuire al superamento di alcuni dei problemi che ancora ostacolano un pieno sviluppo della responsabilità sociale delle imprese in materia sia ambientale che di altro genere.

E’ esattamente in questo spirito che s’inserisce la recente proposta di legge regionale di iniziativa della Provincia di Chieti analizzata nel presente lavoro. Infatti, tale intervento legislativo, recante disposizioni sull’*Introduzione dei sistemi di certificazione di qualità in materia ambientale e di responsabilità sociale delle imprese nelle procedure amministrative di competenza della Regione Abruzzo, degli enti locali territoriali e degli altri organismi di diritto pubblico operanti sul territorio della Regione Abruzzo*, intende proprio favorire l’impiego di uno strumento informativo - la certificazione - di

¹ Indagine commissionata ad Astra Demoskopea e presentata a Milano il 23 ottobre 2002 durante il *Secondo Forum del Risparmio Gestito* organizzato da Assogestioni.

natura volontaria e, quindi, maggiormente *market oriented* di quanto non siano le più tradizionali politiche ispirate al concetto di *command and control*².

Attraverso la diffusione dell'istituto della certificazione, la proposta di legge vuole anche spostare sulle aziende, che devono ricorrere all'*auditing* degli organismi certificatori, parte dei costi del controllo oggi affidati in misura considerevole agli enti locali. Nelle intenzioni del legislatore, in una prospettiva di diffusione generalizzata della certificazione ambientale, ciò potrebbe consentire anche un miglior recepimento del principio del "chi inquina paga", spostando l'onere del costo del controllo dalla collettività nel suo insieme alle imprese. I maggiori costi aziendali connessi alle procedure di certificazione, d'altra parte, troverebbero compensazione in una serie di agevolazioni previste nella proposta di legge regionale. Questa, infatti, con riferimento ai procedimenti amministrativi di competenza degli enti pubblici operanti in Abruzzo, definisce procedure, limiti e competenze per l'adozione di semplificazioni amministrative, agevolazioni fiscali e corsie preferenziali in materia di appalti pubblici a favore delle imprese certificate.

La parte restante del lavoro è articolata nel modo seguente. Il secondo paragrafo riporta alcuni dati a supporto del crescente interesse verso il fenomeno della responsabilità sociale delle imprese e della sua rilevanza attuale; esso riferisce, inoltre, dei principali *standards* internazionali in materia di certificazione ambiente e responsabilità sociale delle imprese. Il terzo paragrafo illustra sinteticamente le modalità d'intervento su cui si articola la proposta di legge regionale recentemente ratificata dalla Provincia di Chieti. Il quarto tenta di analizzare alcuni principi economici che consentono di interpretare le motivazioni e la portata della proposta. Il quinto, infine, contiene alcune considerazioni conclusive.

2. La responsabilità sociale delle imprese (RSI) e gli strumenti di certificazione volontaria

Il dibattito sulla responsabilità sociale delle imprese (RSI) è in piena evoluzione, tanto che lo stesso governo italiano ne ha fatto una delle cinque priorità per il semestre di presidenza europea. Iniziative a vario livello si susseguono e tendono a coinvolgere tanto le singole aziende che le associazioni di categoria e le amministrazioni pubbliche, mentre cresce in questa direzione la consapevolezza non solo del mondo produttivo ma anche dei consumatori.

Recentemente il Censis ha pubblicato uno studio (Censis, 2003) sul ruolo imprenditoriale nelle dinamiche di coesione collettiva. Dal rapporto emerge che nella percezione degli italiani l'idea di "impresa responsabile", nella maggioranza dei casi, pari al 36,2%, "è un'impresa che adotta sistemi produttivi che non nuocciono all'ambiente e alla salute dei dipendenti e dei consumatori"; per il 31,2%, invece, in una prospettiva più tradizionale, l'impresa responsabile è quella che "crea occupazione, paga le tasse e rispetta le leggi"; per il 19,7% la responsabilità dell'impresa deve essere tutta rivolta verso i dipendenti e quindi "garantire condizioni di lavoro ottimali ai propri dipendenti, con attenzione alla tutela della salute, alla promozione di iniziative formative e di crescita professionale e all'offerta di servizi"; infine, per il 12,5% deve

² A riguardo, si veda per esempio Panella (2002).

essere tutta rivolta verso la società e dunque *"volta a promuovere iniziative in campo sociale di cui beneficia la collettività, con donazioni, favorendo il coinvolgimento dei dipendenti in forme di volontariato, organizzando iniziative culturali o di solidarietà"*.

Anche le aziende, dal canto loro, sembrano avvertire una crescente responsabilità complessiva per gli effetti della loro azione nei riguardi di tutti gli attori interessati (lavoratori, azionisti, consumatori, istituzioni locali, ecc.) sia nei territori in cui sono localizzate che in quelli dei mercati di sbocco dei loro prodotti. Sempre dal rapporto del Censis si desume che nel corso del 2002, sono state circa un quarto le aziende italiane che hanno sostenuto attivamente forme di volontariato: cedendo beni (25,7%) o favorendo il coinvolgimento del proprio personale in attività di questo tipo (16,4%); e inoltre, il 45,8% ha sponsorizzato manifestazioni culturali o sportive, mentre il 7,8% ha fatto campagne pubblicitarie o investimenti in comunicazione a fini sociali. Infine, circa il 22,4% delle imprese ha acquistato nel 2002 prodotti o servizi da soggetti che svolgono attività di interesse sociale, come cooperative o enti di portatori di handicap o ex carcerati e strutture che effettuano commercio equo-solidale.

Il terreno su cui si è da prima iniziato a ragionare in termini di responsabilità sociale dell'impresa è stato quello della finanza: al maggio 2003, in Italia si contavano 24 fondi di investimento socialmente responsabili, per un patrimonio gestito nel 2002 di circa 1.709 milioni di Euro, vale a dire l'11% di quello europeo. A questo riguardo è interessante rilevare che nella "classifica del risparmio etico" l'Italia segue Regno Unito, Olanda e Svezia ma precede Francia, Germania e Spagna. Un dato significativo se si pensa che solo cinque mesi fa i fondi erano 18, e che fa presagire un'ulteriore forte crescita anche per il mercato italiano, stando almeno alle performance registrate da quello europeo dove, tra il 1999 e il 2001, i fondi etici sono quasi raddoppiati (+78%), passando da 159 agli attuali 280.

D'altro canto sono sempre più numerosi i consumatori che desiderano acquistare beni e servizi non solo affidabili e sicuri, ma prodotti con criteri socialmente responsabili, disponibili anche a pagare un prezzo più alto per questi ultimi. La consapevolezza dell'importanza della RSI nelle aziende da parte dei consumatori è in grande crescita ed è praticamente raddoppiata nel corso degli ultimi due anni passando sia in Italia che in Europa dal 35% circa ad oltre il 60% (64% è la media europea).

Il quadro generale che sembra emergere dall'osservazione complessiva di questi dati è che l'interesse suscitato dalle tematiche della RSI è diffuso a ogni livello ed incomincia ad essere insieme un criterio di riferimento etico per l'agire degli imprenditori per i quali può rappresentare, probabilmente, anche un fattore per migliorare il vantaggio competitivo. E' tuttavia sentito il problema della verificabilità dei comportamenti delle aziende e dell'oggettività delle eventuali certificazioni necessarie ad attestare tali comportamenti. D'altra parte, già nella parola "responsabilità" sembra essere contenuto il carattere fondamentale della decisione di un'impresa di certificarsi aderendo ad una norma che codifichi le condotte necessarie per il riconoscimento dello status di impresa socialmente responsabile.

La stessa Commissione Europea nel Libro Verde *"Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese RSI"* indica come principi ispiratori quelli contenuti nella *Dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale* (1997-2000), nel *Global Compact* dell'Onu (2000) e nei *Principi direttivi dell'Ocse destinati alle imprese multinazionali* (2000). In questi testi, viene

delineato il profilo ideale dell'impresa responsabile: essenzialmente, un'impresa che rispetta i diritti umani e quelli dei lavoratori, negli orari e nelle retribuzioni, abolendo il lavoro minorile e il lavoro forzato; che rispetta l'ambiente, facendo un uso efficiente e insieme ecologico delle risorse naturali; che si integra nel tessuto sociale ed economico delle comunità dove ha sede la sua produzione e dove si svolgono i suoi commerci, promuovendone lo sviluppo. Allo stesso tempo il Libro Verde indica anche delle norme e dei modelli già elaborati, come la *SA8000* o il *Global Reporting* del Ceres e delle Nazioni Unite, cui si possono ispirare le imprese per progettare e mettere in pratica una propria responsabilità sociale. In alcuni casi – l'*SA8000* è la più nota e insieme una delle norme maggiormente riconosciute – si può parlare di una vera e propria *Certificazione di responsabilità sociale*.

La *Certificazione SA 8000* (Social Account) definita nell'ottobre 1997 dalla S.A.I. (Social Accountability International), attesta il comportamento socialmente responsabile dell'azienda certificata. Oltre ad essa, le principali forme di certificazione aventi per oggetto codici di condotta e norme di gestione nel campo sociale sono la *Certificazione OHSAS 1801*, quella *EMAS*, e la *Certificazione UNI EN ISO 14001*.

La *Certificazione OHSAS 18001*, definita nel 1999 dalla British Standards Institution (BSI), attesta il sistema di gestione della salute e sicurezza dei lavoratori di un'azienda. Essa rappresenta, in un certo senso, il primo stadio della certificazione della responsabilità sociale delle imprese. La *Certificazione EMAS* (Environment Management & Audit Scheme), procedura definita dal Regolamento (CE)1836/93, modificato dal regolamento (CE) 761/2001, specifica le modalità attraverso le quali le aziende che applicano una politica ambientale oculata ne possano dare pubblica dimostrazione in modo controllato. La *Certificazione UNI EN ISO 14001* è una procedura che recepisce il testo dell'omonima norma internazionale ISO del 1996 e specifica i requisiti di un sistema di gestione ambientale che consente ad un'organizzazione di formulare una politica ambientale e stabilire degli obiettivi, tenendo conto degli aspetti legislativi e delle informazioni riguardanti gli impatti ambientali significativi.

Bisogna ricordare, infine, la *Certificazione Integrata Qualità Ambiente Sicurezza* che attiene al sistema di gestione integrata qualità (UNI EN ISO 9001:2000), ambiente (UNI EN ISO 14001) e sicurezza (OHSAS 18001 o equivalente) con modalità di svolgimento integrato degli audit secondo le disposizioni UNI EN ISO 19001.

3. La responsabilità sociale fra le piccole e medie imprese: la proposta di legge regionale della Provincia di Chieti

Il tema della responsabilità sociale non riguarda solo le grandi imprese o le multinazionali, esposte in misura più marcata alle pressioni di coesione economica, difesa della salute, sicurezza nel lavoro, rispetto per l'ambiente e per i diritti fondamentali dell'uomo. Al contrario, esso tende sempre più a coinvolgere crucialmente anche le politiche aziendali delle piccole e medie imprese che costituiscono il 98% del tessuto economico italiano. Per le imprese minori, che vivono radicate più profondamente nei diversi territori, la RSI ha infatti un impatto molte volte più diretto ed immediato. In Italia, per esempio, molte piccole imprese che operano nell'ambito di sistemi locali e di distretti, hanno vissuto i loro processi di espansione coniugandoli con la crescita sociale del territorio. I comportamenti degli imprenditori nei riguardi dei

diversi interlocutori e delle comunità locali sono stati in molti casi un importante elemento di credibilità e quindi di successo economico.

Uno studio condotto dall'Università Bocconi in collaborazione con Confindustria, ha sondato i motivi che spingono allo stato attuale le aziende verso un simile approccio. Il campione era di 395 imprese rappresentative del sistema industriale italiano, selezionate sulla base dei parametri del sistema Confindustria. Sono stati raccolti 91 questionari, pari a circa il 25% del totale, ma con significativa adesione ai parametri del campione di partenza. Al quesito *“l'azienda è attiva nel campo della RSI?”* una larghissima maggioranza (84,09 %) ha risposto affermativamente. Alla successiva domanda *“Quali sono le ragioni che hanno spinto la vostra azienda al comportamento etico?”*, le percentuali di risposta sono state le seguenti:

- 90% immagine aziendale
- 76% relazioni con comunità locali
- 56% motivazioni etiche del vertice aziendale
- 6% incentivi pubblici
- 3% incentivi fiscali

Per quanto prudenziale voglia essere l'uso che si vuol fare di questi risultati, non si può non convenire che le incentivazioni fiscali e pubbliche sembrano non costituire affatto una motivazione significativa ai comportamenti etici o socialmente responsabili che le aziende pongono in essere.

Partendo da queste considerazioni, – rilevanza della RSI fra le PMI e inadeguatezza degli attuali strumenti legislativi - nella realtà territoriale della provincia di Chieti si è sviluppato un ampio dibattito culminato nella proposta di legge regionale che è oggetto di riflessione del presente lavoro. Tale dibattito è nato sotto la spinta dei Forum del processo di Agenda 21 locale, e si è concretizzato in un tavolo di lavoro tra la Provincia di Chieti, la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi G. D'Annunzio e la locale Associazione degli Industriali. Particolarmente importante ai fini della realizzazione del tavolo di lavoro sono state la volontà della PMI di esplorare nel concreto il pianeta RSI, usufruendo del supporto scientifico del mondo universitario, e la necessità della Pubblica Amministrazione di partecipare al processo di crescita del territorio, cercando di governare ciò che andava delineandosi come un interessante processo innovativo.

L'intuizione alla base della proposta di legge è che la strada delle incentivazioni fiscali e pubbliche, che le aziende non avvertono come spinta al proprio agire responsabile, può rappresentare un elemento importante per invogliare coloro che nella certificazione volontaria continuano a vedere una gabbia che ne appesantirebbe la competitività. Infatti, soprattutto fra le piccole imprese, che difficilmente possono dotarsi dei necessari strumenti per un'adeguata analisi costi-benefici, la certificazione viene spesso temuta per l'accrescere teorico dei costi, in un sistema pubblico di normative e controlli che, non riuscendo a coordinarsi con l'evoluzione dei mercati, tende già ad imporre elevati costi amministrativi e burocratici.

La proposta di legge regionale riguarda pertanto l'introduzione dei sistemi di certificazione di qualità in materia ambientale e di responsabilità sociale delle imprese nelle procedure amministrative di competenza della regione Abruzzo, degli enti locali territoriali e degli altri organismi di diritto pubblico operanti sul territorio della Regione

Abruzzo. Essa definisce uno strumento di natura volontaria, aderente a quanto delineato dalla Commissione nel suo Libro Verde sulla RSI e conforme ad una realtà territoriale fortemente caratterizzata dalla presenza di imprese di piccole dimensioni..

Un altro spunto importante ai fini della riuscita del tavolo di lavoro è risultato essere la considerazione che le pratiche e gli strumenti della RSI, basandosi sull'integrazione volontaria delle problematiche sociali ed ambientali nelle operazioni commerciali e nei rapporti delle imprese con le parti interessate, possono risultare più efficaci se parte integrante di uno sforzo generale da parte di tutti gli interessati e se finalizzati alla realizzazione di obiettivi comuni. In tal senso lo sforzo della Provincia di Chieti è stato quello di contribuire all'elaborazione di un quadro d'azione che promuova la trasparenza e quindi la credibilità delle pratiche socialmente responsabili.

Tale quadro d'azione cerca di trovare prospettive di concreto sviluppo programmatico all'interno delle linee di indirizzo generali indicate dall'Unione Europea che indicano, fra i percorsi possibili:

- *il miglioramento della gestione dei rischi*: questo punto è riconosciuto dalle imprese come un notevole fattore di motivazione nei confronti della loro responsabilità sociale. Infatti, anche se non è possibile quantificare esattamente il rapporto economico fra costi e benefici, un approccio socialmente responsabile può certamente aiutare le imprese a gestire i loro rischi soprattutto con riferimento ai loro beni immateriali, ai loro processi interni e alle loro relazioni con i soggetti interessati interni ed esterni;
- *lo scambio delle buone pratiche* che sembra essere un altro elemento importante nella costruzione del quadro motivazionale generale, così come di fondamentale importanza appare la formazione generale e professionale del personale dirigente, dei dipendenti e di altri artefici della promozione della responsabilità sociale delle imprese;
- *l'integrazione dello sviluppo delle PMI nelle strategie di pianificazione pubblica*: le PMI, a causa della loro minore complessità e del ruolo più incisivo del capo dell'impresa, gestiscono spesso il loro impatto sulla società in maniera più intuitiva ed informale rispetto alle grandi imprese. In altri termini gestiscono la RSI in modo locale, occasionale ed indipendente dalla loro strategia commerciale e da quella territoriale. Tale approccio, evidentemente, non produce gli effetti desiderati se non si accompagna ad una politica di integrazione, di marketing territoriale e di trasparenza complessiva dell'azienda e del territorio.

E' evidente che, per integrare i sistemi di certificazione volontaria nella pratica amministrativa e sfruttarne i benefici reciproci pubblico-privato che ne possono derivare, è importante introdurre un apparato normativo locale che da un lato definisca limiti e possibilità applicative e dall'altro concretizzi i vantaggi alle imprese in termini amministrativi, prevedendo forme di agevolazione finanziaria, nelle procedure burocratico-amministrative e, eventualmente, negli appalti pubblici.

Per dare forza al sistema di certificazione volontaria, la pubblica amministrazione può cercare di spostare parte dei costi del controllo sulle aziende, attraverso gli audit da parte degli organismi certificatori, nella corretta logica del "chi inquina paga". Ma in questo modo, il settore pubblico può anche liberare risorse da impiegare in servizi

effettivi al territorio ed alle aziende, in termini di prevenzione e di ricerca di qualità. I maggiori costi aziendali, d'altro canto, possono trovare compensazione nelle semplificazioni amministrative (una burocrazia pubblica eccessivamente ingombrante può rappresentare, com'è noto, un notevole costo per le imprese) e nella creazione di canali di agevolazione fiscale e contrattuale su impianti di finanziamento pubblico già esistenti, ma non ancora del tutto attenti alla problematica dello sviluppo sostenibile. Questo travaso di risorse può interessare anche la formazione, che può essere utilmente integrata ad una norma tesa allo sviluppo del territorio.

E' esattamente in questa logica che la proposta di legge definisce le procedure, i limiti e le competenze per l'adozione delle semplificazioni amministrative, delle agevolazioni finanziarie e delle corsie preferenziali in materia di appalti pubblici a favore delle imprese certificate. Il tipo di certificazione che si intende promuovere ha per oggetto la certificazione ambientale (EMAS e ISO 14000), la certificazione sulla salute e sicurezza dei lavoratori (OHSAS 18001 o equivalente) e la certificazione SA8000 riferita alle imprese socialmente responsabili. Tali certificazioni sono tra loro collegate nei diversi ambiti di applicazione della norma. Questa istituisce, inoltre, anche linee di formazione specifiche per le aziende e per gli enti di controllo per la conoscenza ed una corretta applicazione delle disposizioni contenute in essa e nelle norme collegate.

Il cuore della norma, comunque, è rappresentato dall'introduzione sia di semplificazioni su vari adempimenti amministrativi ed autorizzativi (autorizzazioni emissioni in atmosfera, rifiuti, scarichi idrici, rumore, controllo impianti termici, valutazione impatto ambientale, rumore, radiazioni non ionizzanti, energetiche, ecc...) sia di agevolazioni sul sistema di appalto di pubblici servizi per i quali la Regione Abruzzo e gli altri enti territoriali in essa operanti possono predisporre meccanismi di selezione che garantiscano l'aggiudicazione anche in considerazione di garanzie di qualità ambientale, di gestione della salute e della sicurezza dei lavoratori, e di responsabilità sociale laddove queste vengano attestate da apposita certificazione effettuata da istituzioni terze.

La normativa nazionale in vigore, invece, non consente oggi alle regioni di intervenire significativamente in termini di semplificazione in materia fiscale. Anche in tale ambito, invece, potrebbero essere immaginati sistemi premianti per le aziende virtuose ed operanti in modo realmente rispettoso dell'ambiente e delle condizioni di lavoro. Per le imprese che si avviano verso il processo indicato, la proposta di legge prevede, invece, delle linee di cofinanziamento dedicate alla certificazione stessa, agli investimenti sulle tecnologie e/o cicli produttivi a minor impatto ambientale e alle attività innovative di rilievo.

Un altro nodo fondamentale per l'affermarsi concreto delle certificazioni e dei relativi effetti positivi sul territorio è stato individuato dal tavolo di lavoro con riferimento al problema di chi può certificare l'assoluta imparzialità di queste verifiche. Infatti, anche se a rilasciare la certificazione sono istituti che vengono definiti "terzi", essi sono comunque emanazione dello stesso mondo delle imprese. Il controllo sulle varie certificazioni deve essere affidato per questo motivo a enti riconosciuti. Resta ferma, inoltre, la possibilità di controlli a campione da parte di Regione, province e gli altri enti deputati nonché l'azione delle forze di polizia. Privilegiando tuttavia i controlli verso le aziende non certificate, gli enti locali potrebbero spostare il focus delle loro azioni verso altri tipi di servizio al territorio ed alle aziende. La proposta di legge introduce, inoltre,

alcune sanzioni amministrative accessorie per inadempienze nella gestione della certificazione e delle relative comunicazioni.

4. Le caratteristiche economiche della proposta

L'intenzione dichiarata della proposta di legge regionale presentata dalla Provincia di Chieti è quella di incentivare, attraverso la diffusione della certificazione, "*interventi atti a promuovere*"... "*l'introduzione di metodologie e sistemi finalizzati a migliorare e garantire la qualità di processi produttivi e prodotti per minimizzare l'impatto ambientale, garantire la salute e sicurezza dei lavoratori e sviluppare il comportamento etico*". Essa, quindi, rientra nel quadro più generale degli interventi pubblici finalizzati a migliorare la qualità ambientale, la salute e la sicurezza dei lavoratori e a favorire pratiche aziendali "*socialmente responsabili*".

Tuttavia, rispetto alle più classiche politiche ambientali e sociali, basate su strumenti tradizionali quali imposte, tasse, sussidi, divieti, limiti e sanzioni, l'iniziativa legislativa della provincia di Chieti presenta delle peculiarità connesse alla specificità dei comportamenti economici che intende favorire.

In ambito ambientale, per esempio, la giustificazione economica primariamente attribuita ai tradizionali strumenti d'intervento sopra ricordati è riconducibile alla necessità di correggere comportamenti che sono posti in essere da alcuni agenti economici, consumatori o imprese, ma che producono effetti anche sul benessere di altri agenti. In particolare, l'intervento da parte del settore pubblico diviene necessario in quanto il tradizionale meccanismo dei prezzi non permette a chi subisce gli effetti degli altrui comportamenti di riuscire a negoziare un accordo volontario con coloro che li provocano. Tale fenomeno è noto alla teoria economica come esternalità e rappresenta una delle principali cause di fallimento dei mercati. Esso consente di razionalizzare, ad esempio, i comportamenti che conducono a livelli eccessivi di inquinamento atmosferico e di utilizzo delle risorse naturali.

In termini generali, ciò che si riscontra è che, in assenza di un prezzo da pagare per l'utilizzo dell'ambiente, ciascuno è portato a farne un uso maggiore rispetto a quanto sarebbe ritenuto efficiente da un punto di vista sociale. La mancanza di un prezzo, per un bene quale la qualità dell'ambiente, è dovuta essenzialmente alla sua intrinseca natura di bene pubblico, cioè di bene che è possibile consumare senza pagarne il corrispettivo e senza nulla togliere alla possibilità di consumo altrui. Ovviamente, in presenza di beni dalle siffatte caratteristiche, nessun individuo "razionale" sarebbe disposto a rivelare la sua disponibilità a pagare per ottenerne una certa quantità e il loro finanziamento potrebbe essere effettuato solo ricorrendo a strumenti coercitivi quali, appunto, le tasse o le imposte.

La legge regionale proposta dalla provincia di Chieti, invece, pur essendo finalizzata al miglioramento della qualità ambientale, ha per oggetto particolari beni e servizi per i quali, esistendo una disponibilità a pagare da parte dei singoli consumatori, non è possibile rilevare le caratteristiche tipiche dei beni pubblici. La finalità del provvedimento, infatti, è di favorire la produzione e l'utilizzo di quei beni e quei servizi prodotti nel rispetto di *elevati standard di qualità* ambientale e sociale, per i quali l'evidenza più recente ha evidenziato la presenza di un sempre più elevato numero di

consumatori potenziali. A fronte di questa domanda potenziale c'è da registrare però un'inadeguatezza del mercato che non riesce a soddisfarla.

In altre parole, nonostante nel mercato ci sarebbero alcuni consumatori che dispongono in linea di principio di un'alta disponibilità a pagare per ottenere beni di elevata qualità, la maggior parte di questi consumatori finisce con l'acquistare ugualmente beni e servizi di qualità inferiore. La razionalità di tale comportamento è giustificata da un'altra forma di fallimento del mercato e risiede nel fatto che i singoli consumatori incontrano spesso difficoltà troppo elevate nel verificare personalmente la veridicità delle affermazioni delle imprese, riguardo alcune caratteristiche qualitative dei beni e dei servizi offerti. La disponibilità potenziale dei consumatori a pagare un determinato prezzo per i beni che le imprese dichiarano di aver prodotto secondo definiti standard ambientali o, più in generale, sociali, deve perciò scontare la probabilità di imbattersi in prodotti che non rispondono agli standard dichiarati. D'altra parte, i maggiori costi connessi all'utilizzo di elevati standard qualitativi, aggiunti alla consapevolezza dell'impossibilità di poter verificare gli standard effettivamente perseguiti, disincentiva le imprese a perseguire quelle pratiche che garantirebbero un minore impatto ambientale e comportamenti aderenti ad una maggiore etica sociale.

Questo fenomeno è noto alla teoria economica come selezione avversa ed è stato ampiamente utilizzato, anche in relazione ai problemi ambientali, per spiegare l'inefficienza di quei mercati caratterizzati dalla presenza di *credence goods*, ossia di beni per i quali è fondamentale la fiducia che i consumatori ripongono sulla veridicità delle asserzioni fatte dai venditori in relazione alla loro qualità (Cavaliere, 2000, Emons, 1997, 2001, Liebi 2002, 2002b).

In presenza di beni dalle siffatte caratteristiche, la possibilità di ricorso alla certificazione da parte di organismi terzi consente alle imprese di rafforzare la credibilità delle proprie dichiarazioni ed ai consumatori di ridurre il rischio di non corrispondenza fra quanto pagato e la qualità di quanto ricevuto. La certificazione può fungere cioè da meccanismo di *signaling*, consentendo al mercato di raggiungere quelle situazioni di equilibrio (*separating equilibria*) che possono consentire il superamento del problema (Spence, 1974).

Purtroppo, però, l'evidenza dimostra che la necessità di dover sostenere degli elevati costi fissi connessi all'ottenimento di certificazioni di qualità può rappresentare un ostacolo per le imprese potenzialmente interessate, soprattutto quelle di piccola e media dimensione. D'altra parte, l'incidenza di tali costi, che decrescerebbe all'aumentare dei livelli produttivi, costringe le imprese che offrono beni e servizi di qualità a praticare prezzi elevati che, a loro volta, non favoriscono un adeguato sviluppo della domanda.

Una politica di incentivi, basata su agevolazioni alle imprese certificate, potrebbe permettere l'uscita dalla spirale appena descritta, favorendo l'espansione del mercato dei beni e dei servizi caratterizzati da elevata qualità ambientale e sociale, e in tale direzione sembra muoversi la proposta di legge per la Regione Abruzzo. Gli strumenti in essa inseriti sono finalizzati al perseguimento di una politica d'incentivi alla certificazione e sono riconducibili principalmente ai seguenti tipi di intervento: *i)* semplificazioni amministrative; *ii)* agevolazioni economiche; *iii)* agevolazioni in materia di gare d'appalto; e *iv)* interventi in formazione.

Gli interventi del primo e del secondo tipo individuano senza dubbio uno strumento teso alla riduzione dei costi delle imprese certificate. Tale riduzione dei costi può favorire

sicuramente il ricorso ad una maggiore certificazione ed agevolare un'auspicabile riduzione dei prezzi dei beni e servizi prodotti da imprese certificate con conseguenti effetti benefici anche sulla domanda. Con le agevolazioni in materia di gare d'appalto, invece, si intende favorire la presenza delle imprese certificate fra i fornitori della pubblica amministrazione. In tal modo si vuole contribuire dal versante pubblico ad aumentare la domanda di quei beni e servizi offerti dalle imprese certificate. L'aumento della domanda, come si è detto, consentirebbe alle imprese di poter beneficiare delle economie di scala connesse alla presenza di elevati costi fissi e, di conseguenza, agevolerebbe la riduzione dei prezzi con ulteriori aumenti della domanda provenienti anche dal settore privato. Infine, gli interventi nel campo della formazione (ed auspicabilmente anche in quello dell'informazione) potrebbero servire, oltre che ad adeguare le competenze degli operatori coinvolti al recepimento della legge, al diffondersi all'interno dell'intera regione di un'appropriata cultura in tema di certificazione ambientale, presupposto indispensabile per un adeguato sviluppo della domanda di beni e servizi prodotti da aziende certificate (Thøgersen, 2000).

L'effetto congiunto delle diverse modalità d'intervento qui richiamate potrebbe favorire, pertanto, una maggior diffusione dei beni e dei servizi offerti dalle imprese certificate, attraverso l'instaurarsi del processo virtuoso riportato nello schema seguente:



Una particolare attenzione merita la possibilità di concedere anche alle imprese partecipanti a consorzi certificati i benefici delle suddette agevolazioni. Tale possibilità è particolarmente rilevante in contesti economici, come quello abruzzese, nei quali la prevalenza di piccole e medie imprese rende particolarmente sensibili i problemi degli alti costi fissi connessi alla certificazione.

Da non sottovalutare, infine, gli effetti positivi sugli stessi enti pubblici coinvolti che potrebbero beneficiare, a loro volta, di minori costi amministrativi allorché una adeguata diffusione della certificazione ambientale li sgravasse da una serie di adempimenti burocratici e di controllo. Tale risparmio di risorse potrebbe essere utilmente utilizzato dalle pubbliche amministrazioni a vantaggio di altri tipi di servizio ai cittadini e alle aziende operanti sul loro territorio. Inoltre, una diffusione adeguata dell'istituto della certificazione consentirebbe di spostare sulle imprese una parte di quei costi di controllo che, essendo oggi affidati in larga parte al settore pubblico, ricadono in definitiva in misura indiscriminata sulla collettività nel suo insieme, a dispetto, ad esempio, del principio "chi inquina paga" che dovrebbe ispirare le attività economiche ad impatto ambientale e gli interventi pubblici in questo campo.

5. Conclusioni

La proposta di legge per la Regione Abruzzo ratificata dalla Provincia di Chieti nel febbraio di quest'anno rappresenta una novità sostanziale nel panorama degli interventi pubblici in materia ambientale e di responsabilità sociale delle imprese in Italia. Sulla base di quanto argomentato in questo lavoro ci pare di poter ravvisare una coerenza di base fra gli interventi contenuti nella proposta di legge e gli obiettivi che essa intende perseguire. In particolare è stato evidenziato come tale norma potrebbe agevolare lo sviluppo di un importante strumento volontario, quello della certificazione, nel campo ambientale e della RSI.

Infatti, le imprese che operano in conformità a principi riconosciuti come buone pratiche sociali, ambientali e di sicurezza sul lavoro incontrano sovente elevate difficoltà nel veder riconosciuta la qualità di tali comportamenti nella valutazione economica dei beni e servizi che esse offrono nei loro mercati di riferimento. Tale difficoltà è connessa all'asimmetria informativa che caratterizza i mercati dei credence goods quali sono, appunto, i beni che si caratterizzano dall'essere stati prodotti in conformità ad elevati standard qualitativi. Il ricorso alla certificazione consente alle imprese "virtuose" di segnalarsi e permette ai consumatori di scegliere se pagare un prezzo maggiore per i beni offerti dalle imprese di qualità o continuare a comperare i beni prodotti dalle altre imprese.

L'aspetto della volontarietà è pertanto caratterizzante delle certificazioni e interventi miranti ad incrementarne l'utilizzo, rendendole obbligatorie, potrebbero risultare addirittura controproducenti in quanto renderebbero vana proprio la possibilità delle imprese di segnalarsi tramite questi strumenti. Viceversa, un intervento pubblico in questo campo può essere giustificato se basato su strumenti tendenti a rendere più conveniente l'uso della certificazione. La proposta di legge esaminata in questo lavoro si articola proprio intorno a questo principio e si rivolge, in particolare, ad un tessuto imprenditoriale, quello abruzzese, caratterizzato per la quasi totalità da piccole e medie imprese per le quali i costi della certificazione possono rappresentare un serio ostacolo al suo utilizzo.

Va inoltre sottolineato il vantaggio competitivo che l'attuazione di metodologie indirizzate a migliorare e garantire la qualità dei processi produttivi e dei prodotti potrebbe garantire in futuro ad una realtà economica che si trovasse ad essere fortemente dotata di imprese di qualità certificata. D'altra parte, l'evidenza raccolta in contesti industriali più maturi nel recepimento e nella diffusione di strumenti volontari basati sulla certificazione, sembra suggerire che ciò che ora può rappresentare un mero vantaggio competitivo potrebbe andare a costituire nel prossimo futuro un requisito imprescindibile per la sopravvivenza delle imprese.

Riferimenti bibliografici

Akerlof G. A. (1970). "The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism". *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488-500.

Cavaliere A. (2000). "Overcompliance and voluntary agreements". *Environmental and Resource Economics*, 17, 195-202.

Censis (2003) "La produzione di capitale sociale". *Un mese di sociale: I nuovi termini della coesione sociale*, Roma.

Doria L. (2001). "Agenda 21 ed EMAS nella politica ambientale delle amministrazioni pubbliche". *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 3, 23-36.

Emons W. (1997). "Credence goods and fraudulent experts". *RAND Journal of Economics*, 28, 107-119.

Emons W: (2001). "Credence goods monopolists". *International Journal of Industrial Organization*, 19, 375-389.

Liebi T. (2002a). "Trusting labels: a matter of numbers?", *Diskussionsschriften*, n. 02-01, Universität Bern.

Liebi T. (2002b). "Monitoring eco-labels: you can have too much of a good thing", *Diskussionsschriften*, n. 02-07, Universität Bern.

Panella G. (2002). "Economia e politiche dell'ambiente". Carocci, Roma.

Spence A. M. (1974). "Market signalling: informational transfer in hiring and related screening processes". Harvard University Press, Cambridge, MA.

Thøgersen C. (2000). "Psychological determinants of paying attention to eco-labels in purchase decisions: model development and multinational validation". *Journal of Consumer Policy*, 23 (4), 285-313.

