

SANDRA DANISE

ECONOMIA SOSTENIBILE: ALCUNE RIFLESSIONI SULLA POLITICA AMBIENTALE

L'attenzione rivolta oggi all'ambiente è senza dubbio maggiore rispetto a 10-15 anni fa, ma i problemi ambientali mancano ancora di una soluzione completa e i governi di tutto il mondo sono restii a decisioni operative che impongono costi elevati, ma consentirebbero di alleviare alcune condizioni di invivibilità e di pericolo per l'uomo, oltre che per l'ambiente stesso. Anzitutto occorre tenere presente un principio elementare: per ogni risorsa, per ogni rifiuto scaricato nell'ambiente si può identificare un livello di flusso o di disponibilità massima oltre il quale le capacità di accoglimento iniziano a declinare. Le disponibilità, sommate assieme, costituiscono una *frontiera ambientale* esterna per l'intera economia. Entro tale frontiera l'attività economica è sostenibile, al di fuori di essa non lo è. Secondo Jacobs (1991), si può immaginare una circonferenza che delimita l'attività economica e un'altra, concentrica ed esterna alla prima, che definisce la frontiera della sostenibilità. E' noto che l'attività economica comporta sempre un impatto ambientale: orbene, un'economia è sostenibile finché tale impatto non supera la suddetta frontiera.

E' chiaro che nell'attuale economia globale molti impatti ambientali sono fuoriusciti dalla frontiera della sostenibilità. In tali casi ci sono due meccanismi per raggiungere la sostenibilità: uno consiste nel contrarre la dimensione dell'attività economica, senza cambiarne il contenuto; l'altro nel cambiarne il contenuto per renderla più efficiente. In teoria, se ciò è possibile per una quantità abbastanza grande, non è esclusa anche una ulteriore crescita. La sostenibilità pone così una costrizione allo sviluppo economico e l'effetto di tale costrizione può essere progressivamente diminuito se aumenta l'efficienza dell'attività economica. In un certo senso, la crescita è possibile solo se allo stesso tempo si aumenta l'efficienza ambientale, cosicché gli impatti ambientali complessivi restino entro la frontiera della sostenibilità.

Il processo decisionale della politica economica ambientale può essere immaginato come un processo a due stadi: il primo stadio stabilisce gli obiettivi per gli indicatori ambientali basilari, e tali obiettivi definiscono il livello a cui la capacità ambientale deve essere protetta; il secondo fissa l'attività economica in modo che non ecceda questi obiettivi.

Ci sono due tipi di indicatori ambientali per i quali si richiede la fissazione di obiettivi. Gli indicatori primari sono quelli che misurano la sostenibilità dell'ambiente in termini qualitativi e quantitativi: suolo, foreste, uso della terra, sottosuolo, di-

sponibilità delle risorse non rinnovabili, vegetazione e stabilità degli *habitat*, ecc. Gli indicatori secondari sono, invece, quelli che misurano le attività economiche e indirettamente producono i cambiamenti negli indicatori primari: tassi di emissione e scarico degli inquinanti, scoperta e sfruttamento di risorse non rinnovabili, processi di riciclaggio e di rifiuti solidi. Soltanto tramite la fissazione delle soglie critiche degli indicatori secondari si possono rispettare gli obiettivi di quelli primari. In sostanza si tratta di coniugare in un unico progetto le attività economiche ed il rispetto del sistema ecologico ambientale. Tutto ciò impone evidentemente vari tipi di strumenti tesi a cambiare il comportamento delle industrie e delle famiglie in modo tale che il loro combinato impatto sull'ambiente rimanga entro gli obiettivi complessivi stabiliti. In teoria, potrebbe essere possibile per il governo amministrare direttamente gli impatti ambientali, imponendo alle industrie cosa e come produrre e limitando i beni e i servizi disponibili per i consumatori.

Alla base dell'intervento pubblico vi è la necessità di rispondere alle esigenze delle problematiche ambientali secondo un duplice approccio: preventivo, grazie alla diffusione delle informazioni, e repressivo, secondo precise normative. In effetti le industrie ed i consumatori possono essere influenzati nel comportamento, senza togliere loro la libertà nelle decisioni, utilizzando una serie di strumenti, quali meccanismi volontari (semplici forme di incoraggiamento delle persone o persuasione), regolamentazioni, spese governative e incentivi finanziari. L'incisività dello strumento richiesto dipenderà dal grado con cui si desidera cambiare l'attività economica in questione.

Il governo, attraverso la pianificazione, deve decidere il livello dell'impatto ambientale delle misure economiche, non imporre il modo con cui ottenere questo impatto; ne consegue che la pianificazione, così intesa, non preclude l'esistenza dei mercati.

Nei paesi industrializzati non ci sono mercati totalmente liberi. I mercati sono già soggetti a numerose leggi ed imposte e tutte queste misure restringono la loro potenzialità ed influenzano il comportamento dei fornitori. Non è però il comportamento individuale delle industrie o dei consumatori a dover essere influenzato, ma il comportamento collettivo di tutti gli attori economici. Non c'è bisogno, quindi, che i governi prendano delle decisioni per conto degli attori economici individuali: essi devono pianificare l'economia, non amministrarla.

In effetti le forze di mercato pongono le scelte nelle mani della gente, la pianificazione nelle mani dello Stato. Nel primo caso si genera il «gomito invisibile», una serie di effetti dannosi di tipo collettivo. Il pianificatore, invece, può limitare la libertà dei singoli allo scopo di produrre un risultato complessivo che essi stessi preferiscono, ma che da soli non possono raggiungere.

Molti beni ambientali, come l'aria pulita, sono beni pubblici che le scelte individuali delle industrie e dei consumatori non possono ottenere. In questo senso possiamo considerare la pianificazione come un modo per far fronte alle esternalità macroeconomiche e per superare il problema del gomito invisibile, facendo sì che siano presi in considerazione gli effetti collettivi internazionali.

Se gli obiettivi della sostenibilità devono essere relativi ad un'area geografica specifica, è chiaro che deve esserlo anche il processo di pianificazione. Purtroppo, però, spesso esiste una disuguaglianza tra le delimitazioni politiche e quelle dell'ambiente e alcuni problemi, come l'effetto serra e le piogge acide, affliggono aree che travalicano le frontiere statali.

E' chiaro, quindi, che la pianificazione delle sostenibilità deve avvenire a diverse scale geografiche, da quella locale a quella globale, scegliendo di volta in volta gli strumenti ambientali più idonei a soddisfare gli obiettivi. Infatti, mentre questi ultimi sono prefissati, gli strumenti da applicare variano: è perciò importante per ogni paese decidere quali strumenti usare per raggiungere tali obiettivi, siano essi la difesa dell'inquinamento, la protezione delle risorse marine, delle specie viventi, ecc.

Ancor oggi, però, le decisioni di questo o quello Stato non tengono conto della globalità dell'ambiente: ecco perché spesso si verificano conflitti che minano gli accordi internazionali o vengono prese decisioni unilaterali che pesano su tutti i paesi in modo negativo.

Certamente i costi sostenuti dai produttori nazionali aumenterebbero rispetto a quelli sostenuti dai produttori stranieri e questa diminuzione della competitività potrebbe indurre delle riduzioni nelle esportazioni con conseguenze negative per l'occupazione ed il reddito: l'esempio di quanto avviene a questo proposito nel terzo mondo è particolarmente probante. Ma va precisato che alcuni miglioramenti ambientali possono effettivamente non richiedere denaro e che nuovi controlli ambientali possono portare a risparmi di costo, il che dipende dalla velocità con cui questi entrano in vigore e dalla loro severità. Ed anche dove le misure ambientali impongono costi *extra*, il loro impatto sulla competitività non è molto rilevante. Inoltre, le misure ambientali possono stimolare lo sviluppo di nuove tecnologie, che non solo aumentano la produttività delle risorse, ma che possono dare al paese in questione anche un vantaggio tecnologico sui mercati più maturi che tengono conto della logica ambientalista. Oltre tutto tali misure possono incoraggiare altri paesi e condurre verso la formulazione di accordi internazionali.

Esistono due tipi principali di spesa ambientale: quella riguardante le azioni intraprese direttamente dai responsabili istituzionali pubblici e quella per gli incentivi pubblici a favore delle organizzazioni private. A ben guardare, però non esistono differenze per ciò che concerne l'obiettivo dell'azione, mentre grande diversità si evidenzia nei campi applicativi: lo Stato interviene direttamente nei settori ad alta valenza strategica collettiva (energia, riserve idriche, raccolta e trattamento dei rifiuti, controllo delle foreste e dei fiumi), dove l'impatto ambientale è su larga scala; al contrario, le provvidenze ai privati si indirizzano soprattutto verso la gestione di singole risorse, come, ad esempio, la terra.

In molte regioni comunitarie, per esempio, i produttori agricoli ricevono sovvenzioni o altri sussidi per proteggere aree economicamente instabili sotto il loro controllo. Nei paesi in via di sviluppo, dove il degrado ambientale è favorito dalla diffusa povertà, gli incentivi a privati rappresentano uno strumento per la protezione ambientale che ha delle ripercussioni a scala anche istituzionale. E' il caso della protezione delle foreste intertropicali e delle benefiche conseguenze che questa azione può apportare al clima.

Il controllo ambientale può essere esercitato anche con una mirata politica finanziaria, la quale si concretizza in tre forme di intervento: imposte e tasse, autorizzazioni negoziabili e depositi rimborsabili, ognuno applicabile ai diversi stadi del processo industriale. Quale sia lo stadio più appropriato dipende dalla natura del problema ambientale in questione; in genere prima si applica un incentivo nel processo di produzione, più facile sarà amministrarlo. Così, tassare l'estrazione del petrolio è un modo molto più semplice per ridurre le emissioni di biossido di carbonio, di quanto non lo sia tassare i gas di scarico delle macchine.

Quasi tutti gli incentivi finanziari usati correntemente si riferiscono all'inquinamento. Tuttavia un'economia sostenibile avrà bisogno di controllare anche il tasso di sfruttamento delle risorse, sia rinnovabili sia non rinnovabili. E certamente gli incentivi finanziari saranno i mezzi più appropriati per raggiungere la sostenibilità in questo settore. Le leggi e gli incentivi finanziari sono gli strumenti principali della politica ambientale, perché essi fanno sì che l'inquinatore paghi. L'applicazione di questo principio, tuttavia, causerà problemi nel caso di costi per far fronte a obiettivi ambientali molto alti. Se il contaminatore non può pagare, gli effetti della sua costrizione al pagamento possono essere molto seri. Infatti un'industria obbligata a pagare delle tasse di inquinamento troppo alte o a cambiare i processi di produzione, potrebbe fallire e i suoi addetti perderebbero lavoro. Non esistendo alternative all'attività inquinante, una regolamentazione o un'imposta per ridurla può causare un aumento dei prezzi o una seria mancanza di prodotti.

La necessità di non rendere i poveri ancora più poveri non dovrebbe essere sottovalutata, ma anche i costi del cambiamento ambientale che cadono sui più abbienti non dovrebbero essere trascurati. Molti di questi costi saranno altissimi e possono rendere impossibile il sostegno politico per gli obiettivi scelti, e se la spesa governativa non stimola gli effetti di un cambiamento ambientale, una politica di sostenibilità probabilmente fallirà anche prima che sia introdotta. Ora, se un particolare prodotto o processo industriale ha un surrogato dal prezzo più o meno equivalente, può essere abbastanza facile ottenere una riduzione nell'impatto ambientale senza sostenere un costo eccessivo. Così è stato possibile eliminare l'uso dei clorofluorocarburi negli aerosol solo con un piccolo aumento dei prezzi, poiché erano disponibili dei sostituti abbastanza economici. Ciò significa che, se un bene non ha surrogati, esso è indispensabile e la sua domanda sarà anelastica; e, purtroppo, alcuni dei più importanti problemi ambientali coinvolgono prodotti a domanda rigida. Occorrerebbe, in tali casi, che fosse potenziata la ricerca di prodotti alternativi, con una ricaduta immediata sull'elasticità della domanda.

I conflitti tra l'occupazione e gli obiettivi ambientali sono, in molti casi, inevitabili: infatti, proteggere l'ambiente significa spesso desistere da attività che correntemente forniscono lavoro e mezzi di sussistenza.

Le politiche ambientali hanno talvolta avuto come conseguenza la chiusura di interi impianti: ad esempio, il programma per la riduzione dell'inquinamento dell'aria nella Slesia, in Polonia, passa attraverso la chiusura di 18 fabbriche tra il 1988 ed il 1995, con talune centinaia di licenziamenti; la chiusura di 155 impianti negli Stati Uniti, dovuta alle leggi sul controllo dell'inquinamento, nel periodo 1971-83 costò ben 33.000 posti di lavoro.

Queste cifre possono però essere fuorvianti. Primo, è stato dimostrato che molte società che sostengono di aver chiuso le fabbriche e messo in cassa integrazione gli operai, a causa delle leggi ambientali, lo avrebbero comunque fatto per motivi puramente economici. Inoltre, l'analisi di casi individuali di perdite di posti di lavoro ignora che le stesse politiche ambientali possono creare occupazione altrove. Per valutare se la protezione ambientale abbia o no impatti positivi, bisogna guardare all'intera economia e non a settori o industrie individuali. Infatti quasi tutti gli studi degli effetti delle politiche ambientali sull'occupazione mostrano che, in generale, esse portano ad un guadagno netto di occupazione. L'OCSE ha prodotto una serie di studi macroeconomici eseguiti nei paesi industrializzati che analizzano sia le politiche passate sia quelle future potenziali, e quasi tutti mostrano un piccolo ma

chiaro aumento del livello occupazionale.

Gli effetti dipendono dalla struttura del commercio internazionale (i paesi con industrie «verdi» sono avvantaggiati rispetto ad altri), dall'innalzamento dei salari, ecc. Infatti, da un lato le misure ambientali possono elevare i prezzi e le imposte, ma dall'altro stimolano anche gli investimenti di cui beneficiano soprattutto le industrie che producono attrezzature per il trattamento dei rifiuti e tutti quei materiali e macchinari necessari per ridurre l'inquinamento: industrie per il riciclaggio, lo sviluppo e la produzione di nuovi materiali, l'installazione di nuovi apparecchi per la fornitura di energia, per il trasporto pubblico ed altro, con la creazione di una considerevole aliquota di posti di lavoro. La conferma viene da un programma redatto nel Regno Unito sulla riorganizzazione del sistema di riscaldamento delle abitazioni: in dieci anni, se attuato, il piano prevede un aumento di posti di lavoro che oscilla tra 68.000 e 155.000 unità; ma, cosa più importante, la maggior parte di questi posti riguarderebbe manovalanza non specializzata o semispecializzata, localizzata in aree ad alta disoccupazione.

In definitiva, la salvaguardia ambientale non si pone sempre e dappertutto in contrapposizione allo sviluppo economico. Piuttosto, una corretta politica del settore non solo offre la possibilità di consegnare alle future generazioni migliori condizioni di vita, ma crea anche nuove possibilità economiche.

BIBLIOGRAFIA

- BOUROCHE J. M., *Le développement de l'utilisation des données locales*, ISI, Tokyo, 1988.
- DI FIORI G., *Il rifiuto abusivo*, in «Il Mattino», Napoli, 4 marzo 1989.
- GIUSTO D., *I rifiuti solidi come risorse*, in «Inquinamento», Milano, 10, 1988.
- JACOBS M., *The Green Economy*, Londra, Pluto Press, 1991.
- MILONE A. e CAMPIONE F., *Rifiuti solidi urbani. Aspetti tecnici, economici e normativi*, Palermo, CEM, 1988.
- NATTA G., *A working system for the recovery of industrial wastes*, New York, Int. Chemical Regulation & T.D.G.C., Univ. of New York, 1980.

THE SUSTAINABLE ECONOMY: SOME REFLECTIONS ABOUT ENVIRONMENTAL POLICY. – Environmental problems are today greatly discussed, but still far from a complete solution. The economic activity largely depends on environmental frontier which makes the economic growth derive from the environmental efficiency and also from political choices as regards public support. In fact, as there is no precise law enforced all over the «planet» space, the support approved in favour of the environment proves to be useless and the so-called «green» industries cannot face the competition of polluting industries which escape controls and do not bear the heavy additional costs meant for the safe-guard of the environment. In conclusion, it is extremely important to think of a correct environmental policy as of a means which in the long run should go side by side with economic development and offer future generations better living standards as well as more work opportunities.

Università di Napoli, Istituto di Geografia Economica.