

**Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
Osservatorio "Giordano Dell'Amore"
sui rapporti tra diritto ed economia**

**Congresso internazionale su
Ambiente, Etica, Economia e Istituzioni**

ECONOMIA E AMBIENTE

Milano, 21 marzo 1991

Giustamente gli organizzatori del Congresso hanno congiunto in questa prima sessione dedicata allo "sviluppo" i due temi "etica e ambiente" ed "economia e ambiente".

Non si tratta di modi contrapposti di esaminare l'azione dell'uomo - naturalmente volta a tradurre in atto le proprie potenzialità - nei confronti dell'ambiente, ma solo di modi distinti.

L'utile non è il negativo del buono; l'azione buona è tale non certo perché sia disutile. L'economia non si contrappone all'etica; non vi sono atti volitivi, rivolti all'utile, indifferenti rispetto alla morale.

Certo, l'osservatorio dell'economista è situato in posizione diversa da quella del cultore di scienze morali; il taglio della luce colpisce e illumina l'oggetto, l'evoluzione della condizione dell'uomo, della società, nelle sue relazioni con l'ambiente, con altra angolazione.

Non presumo di svolgere una trattazione organica della tematica che si richiama al binomio "economia-ambiente", né intendo passare in rassegna l'ormai abbondante letteratura sull'argomento. Mi limiterò a esporre alcune riflessioni su punti che ritengo ormai acquisiti alla coscienza civile, divenuti parte sostanziale del sistema dei valori che, formatosi nel tempo, sta storicamente alla base della convivenza nella nostra società.

Proprio se si fa riferimento al "sistema dei

valori" appare ancor più evidente quanto ho appena detto sui rapporti fra etica ed economia. Non vi è un sistema di valori etici e un sistema di valori economici, ma un unico sistema che li comprende ambedue: non solo non vi è contrapposizione, ma anche la distinzione sfuma.

E' ormai sentimento comune, molto più avvertito che in passato, che nel mondo di oggi la ricerca dell'utile - pur nel pieno rispetto dell'individuo, del diritto all'affermazione della propria persona, della libertà di scelta - è intesa come sviluppo dell'intera società. Il cosiddetto tornaconto individuale, spinta insopprimibile dell'intraprendere, avverte limitazioni e condizionamenti o vantaggi d'ordine sociale sempre più universalmente accettati o riconosciuti. Il concetto di "sviluppo" travalica il confine generazionale, già di per sé indistinto nel fluire del genere umano.

Se lo sviluppo economico è correttamente inteso come miglioramento del benessere della società presente e futura, un primo punto fermo è già posto nell'esame delle relazioni fra economia e ambiente: criterio fondamentale sia nel decidere l'uso delle risorse naturali ai fini dell'aumento della produzione, sia nel valutarne gli effetti negativi, i costi, sull'ambiente deve essere il riferimento anche alle generazioni future. L'uso delle risorse non può essere indiscriminato, ma condizionato alla loro "riproducibilità" o "sostituibilità" nel tempo. Il concetto di "svi-

luppo sostenibile" implica la "responsabilità intergenerazionale": esso coincide con la massima crescita dei mezzi di soddisfacimento dei bisogni umani, compatibile con la condizione che la disponibilità di risorse naturali e ambientali non venga impoverita nel tempo.

Il vincolo della conservazione delle risorse ambientali non va inteso in una accezione rigida, statica. Esso ammette, anzi richiede, l'intervento attivo dell'uomo sulla natura, sull'organizzazione sociale, sui modi del produrre. D'altra parte, la concezione di sviluppo deve comprendere tutte le dimensioni umane, oltre a quello del mero soddisfacimento dei bisogni materiali.

La nozione di sviluppo sostenibile è stata elaborata con particolare vigore nell'ambito della Commissione mondiale sullo sviluppo e l'ambiente delle Nazioni Unite. In quanto racchiude in sé valori economici e morali, essa si propone come criterio di ordine superiore che intende superare e conciliare situazioni di potenziale conflitto fra obiettivi.

La ricerca del benessere della generazione presente incontra limiti morali che non vanno oltrepassati. Nel contempo, lo sviluppo economico è esso stesso un imperativo; basti considerare le drammatiche condizioni di vita di vaste aree del mondo.

Le risorse ambientali sono necessarie allo svilup-

po; pur apparendo in molti casi abbondanti, non sono illimitate. Vale anche per esse il principio della scarsità, fondamento della scienza economica. Alcune, una volta sfruttate, sono perse per sempre. Altre sono riproducibili, solo entro limiti, all'interno della normale dinamica dell'ecosistema o possono essere parzialmente recuperate. Altre ancora possono essere sostituite grazie alle applicazioni del progresso tecnologico.

Il problema delle implicazioni ambientali dei processi economici richiede un grande impegno interdisciplinare di approfondimento e di azione; suscita per la sua complessità nel tempo e nello spazio preoccupazioni gravi; non giustifica a mio avviso, né giovano alla sua soluzione, visioni apocalittiche.

Tale fu considerata quella avanzata nella prima metà degli anni settanta nello studio patrocinato dal Club di Roma: il mondo si sarebbe avviato verso catastrofici esiti, evitabili solo attraverso una crescita zero. Lo studio ebbe il grande merito di porre il problema all'attenzione di un mondo distratto. Quel risveglio fu salutare e lo stato del problema oggi lo conferma. Sono stati realizzati progressi per quanto riguarda, ad esempio, l'uso di energia per unità di prodotto e la scoperta di nuovi bacini di risorse naturali. Ma da allora abbiamo dovuto sperimentare l'inquinamento nucleare e le drammatiche conseguenze della cattiva gestione

di grandi impianti chimici; stanno acquistando crescente spessore scientifico questioni ambientali di carattere globale come i pericoli di surriscaldamento del pianeta; si sono fatti acuti i problemi di inquinamento locale, come quello delle piogge acide.

Al tempo stesso, negli anni è diventata più pressante l'esigenza di sviluppo dei paesi poveri; le loro già basse condizioni di vita esigono una crescita economica almeno pari al loro elevato tasso di espansione demografica. Ha acquistato forza e credibilità il convincimento che sia lecito e doveroso proporsi di conciliare sviluppo e rispetto dell'ambiente.

Sono cresciute sia la capacità di "autodiagnosi" dell'umanità sia le possibilità d'intervento a difesa della natura. La salvaguardia degli equilibri ecologici si avvale di più ampie conoscenze tecnologiche e scientifiche; non meno deve avvalersi della riflessione e della forza di persuasione dei centri della cultura in grado di orientare i comportamenti collettivi delle organizzazioni politiche e sociali in qualsivoglia modo istituzionalizzate.

Gli strumenti economici non sono secondari né mancano: possono assumere forme di incentivo o di divieto, dosabili con più precisione di altri mezzi d'intervento.

La storia della riflessione economica sulle tematiche ambientali è segnata dall'esigenza di giungere a

prescrizioni normative. Gli studi sulle esternalità, da Pigou in poi, indicano la necessità di tenere conto degli effetti economici dell'attività produttiva che non passano attraverso il meccanismo di mercato. Si è riconosciuta l'incapacità del mercato di fornire da solo indicazioni e motivazioni sufficienti per l'uso ottimale delle risorse ambientali. Si è rivelato indispensabile l'intervento pubblico correttivo, sebbene taluni problemi di limitato ordine di complessità possano essere risolti attraverso una esplicita allocazione di "diritti di proprietà" attinenti a beni e valori ambientali.

Nel corso degli anni settanta, sotto la spinta di una concomitanza di eventi, la sensibilità ambientale si diffuse nei paesi che avevano risolto i problemi del soddisfacimento dei bisogni primari della società; la crisi di approvvigionamento energetico e gli alti prezzi dell'energia e delle materie prime sollecitarono gli studi sui limiti dello sviluppo. Si affermò in particolare una letteratura sull'impiego ottimale delle risorse naturali esauribili. Essa estendeva o correggeva il complesso di idee espresso agli inizi degli anni trenta, basato sulla proposizione che lo sfruttamento di tali risorse è guidato da un particolare prezzo, il tasso d'interesse di mercato. Il livello di quest'ultimo determinerebbe la scelta di estrarre la risorsa naturale o di conservarla; su questo tema tornerò fra breve. Nello stesso periodo, furono elaborati articolati criteri per

più appropriate valutazioni dei costi e dei benefici ambientali delle maggiori iniziative di produzione e della realizzazione di infrastrutture. Furono formalizzati i termini analitici dell'alternativa, nell'intervento pubblico, fra strumenti economici che incidano sul prezzo percepito dagli utilizzatori di risorse ambientali e i tradizionali apparati di norme e divieti.

Dopo una pausa corrispondente al periodo nel quale le esigenze di riavviare lo sviluppo economico ebbero il sopravvento, ha avuto inizio nel decennio scorso un secondo momento di riflessione, che prosegue tuttora. Sono emersi problemi, planetari e regionali, prima sottovalutati. La nuova fase appare caratterizzata da un approccio più internazionale. Si afferma l'esigenza di una cooperazione fra paesi contro il degrado ambientale non solo allorché esso travalica i confini nazionali o continentali. Si affrontano gli aspetti di competitività impliciti nell'applicazione del principio secondo cui l'onere finanziario del degrado deve ricadere su chi lo provoca, già formulato nell'ambito dell'Ocse e della Cee nella prima parte degli anni settanta.

Temi economici e temi istituzionali si intrecciano; la teoria economica dell'ambiente si arricchisce del contributo portato da autonomi filoni di ricerca in materia di regolamentazione economica, di beni pubblici, di diritti di proprietà, di teoria dei giochi. Le problematiche della tas-

sazione ambientale, in particolare dei beni energetici, vede approfonditi gli aspetti di efficacia economica e di adeguatezza degli assetti istituzionali.

Nelle analisi più direttamente volte all'applicazione si operano distinzioni rispetto alla natura delle fonti delle emissioni inquinanti e alla loro dispersione sul territorio. Viene affrontata la distribuzione internazionale del costo delle azioni di riequilibrio ambientale. Vengono individuati campi specifici di analisi ambientale.

Gli incentivi alla cooperazione internazionale fra autorità di regolazione sono studiati avendo presente che ogni paese formula attese diverse circa la stabilità e l'efficacia degli accordi cooperativi, in base a differenti interessi, preferenze, atteggiamenti strategici. Vengono altresì messe in evidenza le conseguenze delle normative ambientali e degli strumenti economici di intervento sulla concorrenza internazionale. Sotto questo profilo due pericoli in particolare confermano l'esigenza della cooperazione internazionale: gli interventi che innalzano i costi di produzione rischiano di compromettere le capacità competitive dei settori esposti al commercio internazionale, possono provocare fenomeni di delocalizzazione produttiva verso paesi più permissivi; le regole che impongono il rispetto di requisiti sanitari o ambientali nella produzione e nell'immissione al consumo possono essere utilizzate come barriere non tariff-

farie.

E' proseguito il dibattito sulla combinazione acconcia di regole e di meccanismi di mercato. Questi ultimi, nelle loro specificazioni operative, condividono con le regole il principio che le "esternalità" ambientali vanno "internalizzate", ovvero che gli effetti ambientali riversati all'esterno delle unità produttive vanno riportati all'interno del calcolo economico dei soggetti. Gli strumenti di mercato perseguono gli obiettivi loro assegnati valorizzando le differenze nelle capacità tecniche e nelle convenienze economiche dei soggetti, stimolando la ricerca di avanzamenti tecnologici. Le regole sono adatte soprattutto a situazioni di particolare urgenza e gravità, come quelle create dalle scorie radioattive; possono essere più efficaci in situazioni in cui è da prevedere che gli strumenti di mercato generino segnali di prezzo troppo deboli per essere percepiti.

L'elenco di questioni affrontate nella letteratura economica si va arricchendo sempre più. Su alcune di esse altri illustri Relatori ci offriranno il loro pensiero, segnatamente riguardo alla politica energetica e alla cosiddetta "valutazione di impatto ambientale" da parte dei pubblici poteri.

Minore attenzione è stata rivolta sinora alle conseguenze ambientali delle politiche macroeconomiche. Su questo tema, che coinvolge la sensibilità di chi è chiamato

a utilizzare le leve della politica economica, desidero svolgere alcune brevi considerazioni da un osservatorio apparentemente meno vicino alle tematiche dell'ambiente, quale è quello della politica monetaria e del cambio.

Gli obiettivi molteplici di una politica per lo sviluppo sostenibile possono essere perseguiti solo con una pluralità di strumenti: ognuno assegnato all'obiettivo per il quale risulta più efficace, e nel contempo coordinato con gli altri.

La politica monetaria e del cambio è preordinata alla stabilità dei prezzi e all'equilibrio dei pagamenti con l'estero, con il fine ultimo di concorrere a mantenere l'economia su un percorso di sviluppo stabile. La gestione delle risorse ambientali compete ai governi e alle collettività locali, che possono avvalersi degli strumenti d'ordine allocativo, microeconomico.

Nondimeno la politica macroeconomica, nelle sue diverse componenti e sedi istituzionali, non può ignorare le conseguenze del suo operare su altri ambiti sociali e civili, ivi compreso l'uso delle ricchezze ambientali.

In relazione alla politica monetaria, assume rilievo centrale la determinazione del tasso d'interesse.

Gli attuali tassi d'interesse internazionali, storicamente elevati, rendono difficile ai paesi indebitati con l'estero, segnatamente a quelli in via di sviluppo, stretti

dalla scarsità di risorse finanziarie, ridurre l'intensità dello sfruttamento delle proprie risorse naturali. La conciliazione dello sviluppo economico, indispensabile per elevare il loro basso reddito pro-capite, con l'esigenza di conservazione dell'ambiente rappresenta uno dei problemi più gravi per l'intera comunità internazionale.

Sotto il profilo analitico se il tasso d'interesse espresso dal mercato è preso a metro del "costo-opportunità" di detenere ricchezza sotto forma di giacimenti di risorse naturali, allora, in prima istanza, tassi d'interesse più alti inducono a intensificare lo sfruttamento dei giacimenti stessi. Ciò vale sia per le risorse riproducibili con ritmi biologici, come il patrimonio ittico di un mare o una foresta, sia per quelle non riproducibili né riciclabili, come il petrolio.

Ciò non significa che, in ogni condizione, sia corretta la proposizione opposta. Tassi di interesse bassi possono spingere a una attivazione eccessiva del sistema economico. A parte le conseguenze inflazionistiche, ciò può provocare effetti negativi sull'ambiente, accelerando, ad esempio, lo sfruttamento di risorse naturali. Tassi d'interesse bassi, inoltre, possono acuire la pressione sulle risorse naturali allorché il loro sfruttamento richiede tecniche ad alta intensità di capitale.

Di fronte alle ripercussioni, dirette e mediate,

del tasso di interesse sull'uso delle risorse ambientali, chi, governando la moneta, può influire sul tasso di interesse, deve nelle sue scelte avere di mira solo gli obiettivi che alla politica monetaria sono istituzionalmente assegnati, senza farsi condizionare da considerazioni di ordine diverso, quali quelle attinenti all'ambiente. Deve al tempo stesso, proprio perché consapevole delle interazioni possibili, concorrere a che si tenga conto degli eventi connessi con il livello del tasso di interesse.

Queste considerazioni confermano l'esigenza dell'intervento pubblico. Esso può consistere nella proprietà pubblica di beni ambientali gestita con criteri non di mercato, "scontando il futuro" a tassi meno elevati. Gli investimenti ambientali possono essere assimilati a quelli in infrastrutture, da effettuare quindi a carico del settore pubblico o comunque con criteri pubblicistici di ripartizione dei costi. Lungo la stessa linea di analisi concettuale e con pari finalità si muove il ricorso agli incentivi e ai disincentivi fiscali, di cui già si è detto.

La questione ambientale è per sua natura densa di giudizi di valore; al tempo stesso la sua articolazione induce a indagini parziali. Non sorprende, quindi, che gli atteggiamenti oscillino fra l'ottimismo e la sottovaluta-

zione, da un lato, il catastrofismo e il senso di impotenza, dall'altro. Occorre guardarsi da entrambi questi estremi. L'antidoto sta nella combinazione dell'analisi, dell'approfondimento delle conoscenze, con l'approccio interdisciplinare.

La disamina dei vari aspetti di un problema, delle ripercussioni delle possibili scelte, è il presupposto sia per individuare le soluzioni più efficaci, sia per dar loro forza di persuasione. Il grado di complessità della questione ambientale richiede il contributo di ogni disciplina, dalle scienze naturali a quelle sociali. A questa complessità deve corrispondere, in pari misura, l'interdisciplinarietà. Non meno evidente è la caratteristica sovranazionale, che impone cooperazione e coordinamento sia nella ricerca sia nell'azione.

Al di sopra di ogni frontiera, geografica, professionale, ideologica, l'uomo deve fare appello a tutte le sue capacità nel rendersi pienamente consapevole dell'incombente gravità del problema, nell'analizzarne cause e conseguenze, nell'agire per risolverlo.