

EDITORIALE – 11 FEBBRAIO 2015

Regole ambientali e crescita  
economica: riflessioni su un recente  
studio dell'OCSE

di Stefano Nespore

Avvocato in Milano

Direttore della Rivista Giuridica dell'Ambiente



# Regole ambientali e crescita economica: riflessioni su un recente studio dell'OCSE

**di Stefano Nesor**

Avvocato in Milano

Direttore della Rivista Giuridica dell'Ambiente

Quanto influiscono le regole e i vincoli per la tutela dell'ambiente sulla crescita economica e sulla produttività? È da oltre venti anni che su questa domanda la discussione è aperta, senza che sia stata data una risposta definitiva. Spesso, anzi, le risposte di economisti e ambientalisti sono divergenti.

Negli anni Novanta la discussione aveva principalmente ad oggetto gli effetti delle regole a tutela dell'ambiente sulla *dislocazione* delle attività produttive: da parte dei critici della globalizzazione, allora agli inizi, si sosteneva che essa avrebbe indotta le imprese e soprattutto le attività produttive inquinanti a fuggire dai paesi ricchi, dove l'ambiente è maggiormente tutelato, verso i paesi poveri, dove le regole ambientali erano approssimative e, se esistenti, scarsamente applicate. Era la c.d. *race to the bottom*.

In realtà, la fuga di molte attività produttive dai paesi ricchi c'è stata, ma è stata determinata per sfuggire non ai costi provocati dalle regole di tutela ambientale ma ai costi del lavoro o a quelli dell'imposizione fiscale: le attività produttive erano dislocate dove il lavoro costava di meno, era meno regolato e meno controllato (proprio per indicare questo fenomeno l'espressione *race to the bottom* venne utilizzata nel 1933 dal giudice della Corte Suprema statunitense Louis Brandeis).

Poco o nulla hanno influito su questo fenomeno le regole ambientali. La ragione è semplice: i costi necessari per adeguare il processo produttivo a queste regole sono in generale contenuti, nonostante quel che dicono i governi e quel che comunemente si ritiene. Secondo uno studio dell'Unione europea degli inizi del 2000<sup>1</sup>, salvo che per talune produzioni particolarmente

---

<sup>1</sup> EUROPEAN UNION COMMISSION, *Research on the socio-economical aspects of environmental Change*, EUR 19425, 2001.



inquinanti (concentrate soprattutto nel settore chimico), essi non superano il 2-3% del prezzo finale. Costi non tali, quindi, da indurre a dislocare l'attività produttiva, rinunciando così anche a tutti gli aspetti positivi che i paesi ricchi offrono in termini di collegamenti e connessioni, finanziamenti, assistenza tecnologica, sicurezza.

Al contrario, in materia di tutela dell'ambiente era stato descritto fin dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso un fenomeno inverso, denominato *rave to the top*: una stringente regolamentazione ambientale può costituire non la causa dell'esodo delle imprese, ma addirittura un polo d'attrazione. Infatti, regole ambientali rigorose possono produrre, all'interno di un mercato comune, vantaggi competitivi per le imprese che ad esse si adeguino, promuovendo una differenziazione qualitativa dei prodotti e la creazione di nicchie ad alto valore aggiunto per attività ambientalmente compatibili.

Così gli stati che si muniscono di regole ambientali rigorose da un lato possono determinare effetti positivi in termini di competitività, costringendo le imprese a sviluppare processi tecnologicamente innovativi, d'altro lato garantiscono una barriera a tutela delle imprese nazionali, che blocca l'importazione di tecnologie o prodotti non compatibili con gli standard ambientali fissati dalla normativa nazionale.

Si tratta del cosiddetto *effetto California*, così chiamato perché, in presenza di un mercato interno comune, ma assoggettato a regole ambientali differenti, quale è il mercato degli Stati Uniti, ove ciascuno stato può porre le proprie regole ambientali, è stata proprio la California, introducendo regole assai vincolanti, a indurre gli altri Stati ad adeguarsi, in modo da non escludere le proprie imprese dalla possibilità di esportare verso lo stato californiano<sup>2</sup>. Una lezione da sempre nota alla Germania e agli altri paesi del Nordeuropa (Danimarca, Olanda, Norvegia e Svezia) e invece metodicamente trascurata dall'Italia, ove l'obiettivo è sempre stato quello - miope e di breve durata - di ottenere margini di profitto competitivo rispetto agli altri paesi dell'Unione europea ritardando il più possibile l'applicazione delle direttive comunitarie in materia: divenendo così non protagonista, ma vittima dell'effetto California.

Veniamo ad oggi. Da qualche anno è sotto i riflettori degli esperti di politica economica e di politiche ambientali una diversa versione della domanda inizialmente proposta. Anche perché nel frattempo molti paesi poveri sono entrati nella diversa categoria dei paesi emergenti e si stanno

---

<sup>2</sup> Si veda D.VOGEL in *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge 1995. Ancora oggi la California è all'avanguardia nella tutela dell'ambiente e quindi nel promuovere l'innovazione tecnologica nella green economy, avendo recentemente introdotto regole per il contenimento del cambiamento climatico ancor più rigorose di quelle esistenti nell'Unione europea.



dotando a loro volta di regole ambientali che prevedono vincoli alle attività produttive maggiormente inquinanti (a ulteriore conferma del principio secondo cui il grado di tutela dell'ambiente dipende direttamente dal livello di *benessere economico e sociale*: osservava provocatoriamente Aaron Wildawsky negli anni Settanta che ciò che occorre per vivere in un ambiente sano e pulito è, semplicemente, un buon reddito).

La domanda oggi è in questi termini: posto che le regole ambientali influiscono sullo sviluppo, è possibile misurare gli effetti, positivi o negativi, che *regole ambientalmente restrittive* producono sulla produttività delle attività economiche di un paese?

È una domanda che ha ricevuto sinora risposte solo parziali e insoddisfacenti. La ragione deve essere ricercata, nota l'*Economist* in un recente articolo<sup>3</sup>, anche nel fatto che molte attività di rilevanza ambientale quali lo smaltimento e il riciclo dei rifiuti o la riduzione dell'inquinamento dell'aria e delle acque non vengono inspiegabilmente considerate sul versante dell'incremento della produttività, ma sull'opposto versante dei costi. Come pure sono considerate nel versante non dell'incremento della produttività ma dei costi regole ambientali che escludono dal mercato processi produttivi obsoleti favorendo lo sviluppo di nuove tecnologie.

La domanda è, naturalmente, sempre più di attualità per l'incalzare della necessità di adottare misure per contenere gli effetti del cambiamento climatico: sono da collocare semplicisticamente nella casella dei costi le regole che verranno introdotte per limitare o contenere il cambiamento del clima, oppure debbono anche essere misurati gli effetti positivi che esse produrranno sulla produttività?

Uno studio recentemente pubblicato dall'OCSE<sup>4</sup> ha offerto una risposta esauriente e probabilmente definitiva. Gli autori hanno costruito per i 24 paesi associati all'OCSE un indice denominato "*Environmental policy stringency*" (EPS) basato su tutti i costi, anche quelli impliciti, delle politiche ambientali adottate nei vari paesi tra il 1990 e il 2012. Hanno poi verificato, anno per anno, come i cambiamenti nell'EPS hanno influito sull'attività produttiva (utilizzando dati relativi all'attività produttiva durante questi anni di 44 milioni di imprese).

Il risultato è sorprendente e, ancora una volta, smentisce il luogo comune diffuso tra molti governi e in gran parte dell'opinione pubblica: l'incremento dei vincoli ambientali verificatosi all'interno dei paesi OCSE dal 1992 al 2012 *non ha alterato nel suo complesso la crescita e la produttività di un determinato paese*, imponendo solo, in taluni casi, aggiustamenti con effetti di breve periodo.

---

<sup>3</sup> The Economist, *Green Tape*, 3 gennaio 2015

<sup>4</sup> Albrizio, S. *et al.* (2014), *Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth?: Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1176, OECD Publishing. Consultabile in <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncjrcxp-en>



Sono stati però diversi gli effetti *sulle singole imprese*: se si passa dal minimo livello di tutela ambientale esistente nei paesi OCSE (quello della Grecia) al livello massimo (quello della Danimarca), l'impatto è stato negativo sulle imprese già di per sé poco produttive, mentre è stato ovunque positivo per quelle più produttive e tecnologicamente più avanzate.

Possiamo quindi concludere che, quantomeno all'interno dell'OCSE, non sono giustificati i timori secondo cui regole ambientali restrittive frenano la crescita economica e la competitività: regole ambientali poco restrittive agevolano solo le imprese poco produttive e frenano l'innovazione.

C'è poi un ulteriore aspetto posto in evidenza dallo studio dell'OCSE, Un altro indicatore, denominato BEEP (*Burdens on Economy due to Environmental Policies*) dimostra che sulla produttività non incide la qualità più o meno restrittiva delle regole ambientali, incidono invece in modo rilevante i costi e i tempi burocratico-amministrativi necessari per ottenere i relativi permessi. Così, un paese come l'Italia che ha regole ambientali tra le più basse tra i paesi OCSE (in proposito, lo studio offre uno schema assai istruttivo che consente di vedere, anno per anno, la posizione nella graduatoria della qualità dell'EPS dei vari paesi<sup>5</sup>) ma tempi e costi elevati per le imprese per ottenere i permessi, ha una produttività molto inferiore a quella dell'Olanda che possiede regole ambientali di qualità assai superiore, ma con un impatto burocratico ridottissimo.

La strada che si dovrebbe percorrere rapidamente nel nostro paese è quindi assai chiara (sempre che qualcuno, nel nostro Governo centrale e nelle varie Regioni, trovi il tempo di leggere i rapporti dell'OCSE e di riflettere sui dati che essi offrono) ed è ben diversa da quella seguita finora. Bisogna ridurre drasticamente i tempi e i costi necessari per ottenere permessi, autorizzazioni, nulla osta ambientali di vario tipo previsti per avviare attività produttive: sono tempi e costi incompatibili con la crescita economica e la produttività e, quel che è peggio, non tutelano l'ambiente (come sta a dimostrare la meschina posizione del paese nella graduatoria europea), ma solo gli interessi, più o meno trasparenti, degli enti e dei soggetti che prendono parte a vario titolo ai procedimenti amministrativi. Nello stesso tempo, molte regole ambientali possono essere adeguate agli standard dell'Unione europea, incoraggiando così lo sviluppo di attività tecnologicamente all'avanguardia, idonee ad affrontare la competizione internazionali nella *green economy*.

---

<sup>5</sup><http://www.oecd.org/environment/do-environmental-policies-matter-for-productivity-growth.htm>