

STEFANO NESPOR

Regole ambientali e crescita economica in Il Mulino n.4 2015 pag.705

Nel luglio del 2009 una società specializzata nel recupero e smaltimento di rifiuti chiede l'autorizzazione a realizzare, all'interno di un'area già con destinazione industriale, un impianto di recupero e trattamento di polveri di ossidi di ferro e ceneri di pirite, accumulate nel corso del tempo in varie regioni italiane (la pirite era un tempo utilizzata per la produzione di concimi): è un impianto dotato di una tecnologia innovativa che permette il recupero pressoché integrale del rifiuto rendendolo usufruibile per la produzione del cemento ed evitando quindi processi di smaltimento ambientalmente meno sostenibili. È quindi un'iniziativa, vale la pena di chiarirlo subito, che fa bene all'ambiente, perché elimina l'accumulo dei rifiuti nelle discariche, e fa bene all'economia, perché elimina i costi attualmente necessari per lo smaltimento (da effettuarsi attualmente all'estero, per la mancanza di idonei impianti di questo tipo in Italia).

Nell'ottobre 2011, dopo oltre due anni, l'osservatorio regionale rifiuti dà parere positivo. Nel maggio 2012 la Commissione regionale per la valutazione di impatto ambientale esprime parere favorevole. Finalmente, nell'ottobre del 2012 la giunta regionale rilascia l'autorizzazione.

Sono passati oltre tre anni dalla domanda.

Si potrebbe pensare che questo tempo sia stato necessario per la particolare complessità degli accertamenti da svolgere.

Non è così: tre anni è il tempo *mediamente necessario* per realizzare in Italia un *qualsiasi* impianto di recupero o di smaltimento di rifiuti. Sono casi eccezionali quelli in cui il rilascio dell'autorizzazione richiede meno di due anni, quasi sempre sono necessari quattro o talvolta anche cinque anni (a seconda delle Regioni). Se poi, come spesso accade, l'autorizzazione viene contestata giudizialmente davanti al Tribunale amministrativo - da un'impresa concorrente, da residenti in prossimità dell'area interessata (per la ben nota sindrome NIMBY), oppure anche da un'organizzazione ambientalista - i tempi possono allungarsi in modo imponderabile.

Immagino che molti a questo punto pensino che questi tempi siano approssimativamente simili a quelli necessari in altri paesi europei. Purtroppo, non è così: nei principali paesi dell'Unione europea, il tempo necessario per ottenere l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di questo tipo varia tra i sei e i dodici mesi. Ritourneremo su questo punto fra breve.

Appare chiaro, allora, che il tempo di attesa necessario in Italia, con tutti i costi aggiuntivi connessi, sia incompatibile con le esigenze di un'impresa che deve tenere conto delle mutevoli condizioni del mercato interno e comunitario: in pochi anni impianti all'avanguardia possono divenire obsoleti per il rapido progredire dell'innovazione tecnologica in un settore - quello del recupero e dello smaltimento dei rifiuti - caratterizzato da un'agguerrita concorrenza a livello

europeo: non va infatti dimenticato che nel mercato comunitario i rifiuti sono una merce come le altre (con l'unica differenza che il prezzo lo paga non chi li riceve ma chi li consegna per lo smaltimento).

Se poi si tiene conto che la realizzazione di questi impianti comporta inevitabilmente la necessità di ottenere finanziamenti a lungo termine, è agevole concludere che i tempi di attesa siano tali da scoraggiare la maggior parte degli imprenditori dall'effettuare investimenti in questo settore nel nostro paese: basta spostarsi oltralpe, in Francia o in Austria, e tutto si risolve.

Così, alla fine, ciò che è danneggiato è proprio ciò che si vuole proteggere: l'ambiente. I rifiuti che avrebbero dovuto essere smaltiti o recuperati restano in depositi provvisori o in discariche spesso inquinanti.

Si potrebbe obiettare a tutto ciò che l'imprenditore deve fare le proprie previsioni e i propri conti tenendo in considerazione i tempi necessari per ottenere le autorizzazioni per realizzare il suo progetto.

Sarebbe un'obiezione ragionevole se non ci fosse una norma secondo la quale il procedimento per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti *"si conclude entro centocinquanta giorni dalla presentazione della domanda con il rilascio dell'autorizzazione o con il diniego motivato"* (è l'art.208, 8° comma del T.U. ambiente). Cinque mesi, quindi. Invece, nel caso che abbiamo portato a esempio è stato necessario un tempo quasi otto volte superiore (e siamo, come si è visto, nella media).

Ci si può chiedere a che serve porre per legge per ultimare un procedimento un termine massimo che non solo non viene pressoché mai rispettato, ma viene sempre abbondantemente superato.

Questa domanda ci porterebbe lontano: sono innumerevoli le disposizioni legislative che pongono dei termini per il compimento di attività amministrative, metodicamente ignorati dalle Pubbliche amministrazioni.

Si parla molto oggi delle "leggi-annuncio": riforme legislative mediaticamente proclamate che poi non vengono attuate o lo sono a grande distanza di tempo. Ma radicata da anni è la politica dei "termini-annuncio" che sulla carta garantiscono una efficienza e una rapidità degli apparati amministrativi in realtà inesistenti. Si parla tanto dell'abnorme durata dei processi, civili o penali, nel nostro paese, ma non abbastanza dell'altrettanto abnorme durata dei procedimenti amministrativi necessari per ottenere un'autorizzazione o una concessione per realizzare opere o per avviare attività utili per il paese.

Torniamo al nostro caso.

L'opinione diffusa a questo proposito è che il tempo necessario per rilasciare le autorizzazioni dipende dalla rigidità e dalla severità delle leggi e delle politiche di tutela dell'ambiente

vigenti nel nostro paese. In altri termini, i termini ristretti previsti dalla legge non tengono conto che per garantire la salute dei cittadini e la conservazione dell'ambiente sono richiesti accertamenti e verifiche che richiedono tempi molti lunghi per essere compiuti. Norme meno restrittive permetterebbero procedimenti amministrativi più rapidi.

Questa opinione è doppiamente errata.

Prima di tutto, non è vero che nel nostro paese ci siano norme ambientali troppo rigorose. Anzi, è vero il contrario: in Italia le norme ambientali sono più permissive di quelle in vigore nella maggior parte dei paesi europei. Questo dato emerge con chiarezza da un'indagine dell'OECD che ha elaborato una "scala della restrittività delle politiche ambientali" in 25 paesi membri presi in considerazione (vedi www.oecd.org/environment/do-environmental-policies-matter-for-productivity-growth.htm; S.Albrizio, *Do Environmental Policies Matter for Productivity Growth?: Insights from New Cross-Country Measures of Environmental Policies*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1176, 2014, consultabile in <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncjrcxp-en>). Con l'espressione "restrittività delle politiche ambientali" l'indagine si riferisce ai "costi" delle esternalità ambientali derivanti dallo svolgimento di determinate attività: sono costi sociali, che non vengono inclusi dal produttore nel prezzo del bene o del servizio, e sono così scaricati sulla collettività, in termini di danni o deterioramento dell'ambiente. Ebbene, in base al principio *chi inquina paga* che costituisce uno dei fondamenti del diritto comunitario, questi costi sono riportati all'interno del costo del bene o del servizio: sono quindi attribuiti dalle normative nazionali al produttore al fine di proteggere i vari beni ambientali (aria, acqua, territorio, ecc.). Così, il costo preso in considerazione può essere oggetto di misure fiscali, oppure di standard da rispettare o può anche emergere nelle spese necessarie per predisporre documentazioni e nelle perizie richieste per realizzare una determinata iniziativa.

Ebbene, nel 2012 (ultimo anno preso in considerazione dall'indagine) l'Italia si colloca *nelle ultime posizioni di questa graduatoria che misura la restrittività ambientale*, ampiamente sotto la media di tutti i paesi considerati. Si collocano sopra la media 14 paesi, tra cui Polonia, Slovacchia e Spagna. I paesi con normative più restrittive ambientalmente (quindi con controlli più rigorosi e con maggiori costi addossati al produttore) sono Danimarca, Olanda, Finlandia, Norvegia e Svizzera.

Non è sempre stato così. L'indagine offre anche la classifica diacronica dei paesi considerati a partire dal 1992. Si possono quindi vedere, anno dopo anno, i progressi o i regressi compiuti da ciascun paese in questa classifica. Scopriamo così che tra il 1992 e il 1998 l'Italia si collocava nella media o poco sopra la media dei 25 paesi considerati; soprattutto, scopriamo che

possedeva una normativa ambientale più restrittiva della Francia, del Regno Unito e addirittura della Finlandia e dell'Olanda, paesi che oggi guidano questa classifica dei paesi virtuosi.

Dal 1998 in poi, mentre molti paesi, adeguandosi alla generale tendenza europea, aumentavano la rigidità delle proprie politiche ambientali, in Italia, all'opposto, la politica ambientale è divenuta via via più permissiva (disattendendo spesso le indicazioni e le direttive comunitarie). Non si è trattato quasi mai di negligenza o sciatteria, ma di scelte che hanno avuto lo scopo di ridurre gli oneri e gli impegni richiesti alle imprese per la tutela dell'ambiente con l'obiettivo di guadagnare in competitività rispetto alle imprese di altri paesi che, per rispettare gli impegni, erano costrette a offrire beni o servizi a prezzi più svantaggiosi.

In conclusione, proprio al contrario dell'opinione corrente, le politiche ambientali italiane sono da molti anni meno rigorose di quelle degli altri maggiori paesi europei, nel tentativo, ovvio ancorché non dichiarato, di avvantaggiarsi sul mercato europeo.

Inoltre, non è neppure vero che norme più permissive consentono il rilascio di autorizzazioni in tempi più brevi (sicché si potrebbe pensare a una sorta *trade-off*: danneggiare un po' di più l'ambiente, ma aiutare l'economia).

Infatti, due dei paesi con la normativa ambientale più restrittiva – la Finlandia e la Danimarca – impiegano meno di sei mesi per istruire la pratica, compiere tutti gli accertamenti necessari e rilasciare l'autorizzazione. Sono necessari non più di nove mesi nel Regno Unito e non più di un anno in Germania e Austria (sono dati offerti da un recente studio di Confindustria). Sono tutti paesi che, nella scala della rigidità ambientale, possiedono una normativa meno permissiva di quella italiana.

Ma allora, da che cosa dipende il tempo, spropositato e illegale, necessario in Italia per ottenere una autorizzazione a realizzare un impianto per lo smaltimento e il recupero dei rifiuti se non dipende dalla gravosità degli adempimenti richiesti dalla normativa ambientale?

A questo punto la risposta è inevitabile: dipende esclusivamente dall'organizzazione burocratica e amministrativa.

Nel caso utilizzato come esempio, tra accertamenti, valutazioni, pareri e indagini sono stati coinvolti una decina di organi collegiali e approssimativamente 40 funzionari regionali, provinciali, comunali e di agenzie autonome (in molte regioni sono molti di più).

Tra tutti si distribuisce e si frantuma, in quantità diverse, il potere di rilasciare o negare l'autorizzazione: in alcuni casi esile e marginale, in altri casi robusto e decisivo, ma in tutti i casi esercitato in modo discrezionale. Non è previsto né richiesto un raccordo o un lavoro di squadra allo scopo di verificare nel più breve tempo possibile se l'autorizzazione richiesta sia compatibile con la tutela dell'ambiente: ciascun funzionario o gruppo di funzionari opera nell'interesse (ma sarebbe forse meglio dire per gli interessi) dell'organo cui appartiene. Tutto ciò, ovviamente,

oltre ad avere costi per l'imprenditore che attende, ha dei costi anche per le finanze pubbliche: sarebbe interessante verificare, in termini di ore-lavoro di tutti coloro che compongono i vari apparati amministrativi coinvolti, quanto costa alla collettività il tardivo rilascio di ciascuna autorizzazione.

È questo il distorto effetto delle modalità con le quali è stato attuato il principio di separazione della politica dall'amministrazione, introdotto nei primi anni Novanta del secolo scorso al fine di distinguere tra "poteri di indirizzo e controllo" riservati agli organi elettivi e "gestione amministrativa" attribuita ai dirigenti. L'obiettivo era quello di evitare la degenerazione della Pubblica amministrazione a seguito della sua politicizzazione e il suo smembramento in quanto corpo autonomo e distinto dal ceto politico.

Paradossalmente, durante venti anni e un succedersi di norme per attuare questo principio, si sono ottenuti due effetti contrapposti: poca separazione per molti versi, troppa separazione per altri.

La critica più frequente riguarda il primo aspetto. Il principio della separazione dell'Amministrazione dalla politica è stato gradualmente annacquato: con vari strumenti i vertici politici, a livello centrale e locale, si sono riappropriati del potere che avrebbe dovuto essere gestito autonomamente dalla dirigenza amministrativa. È stato così osservato che *"l'amministrazione continua a essere posta in funzione degli interessi della politica, relegata al compito di «macchina del consenso», non tanto perché capace di realizzare il programma del governo, quanto perché strumento per distribuire posti, benefici, ausili ai consentanei politici in modo poco trasparente"* (così Lorenzo Casini, *La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia* in *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, IRPA Working Paper – Policy papers series no. 1/2014).

Nello stesso tempo, però – e le recenti vicende del Ministero dei lavori pubblici ne offrono una prova concreta - in molte realtà dell'Amministrazione centrale e locale i dirigenti amministrativi, soprattutto se mantenuti per molti anni nella posizione di responsabilità ricoperta, hanno conquistato, in virtù delle conoscenze acquisite, un potere personale che i vertici politici, inevitabilmente con conoscenze limitate per la temporaneità spesso effimera dei loro incarichi, non sono in grado di limitare o di contestare.

Così, ogni procedimento complesso, come quello che stiamo considerando, diviene il terreno sul quale si scontrano politici e amministratori, ciascuno con l'obiettivo di estendere o quantomeno mantenere il proprio potere.

Gli effetti sono devastanti e, ancora una volta, sono posti in evidenza da uno studio di ricercatori dell'OECD. Mediante un apposito indicatore denominato BEEP (*Burdens on Economy due to*

Environmental Policies) lo studio è giunto a due conclusioni: la prima già abbastanza nota da tempo, la seconda invece chiarita per la prima volta con precisione proprio da questo studio.

La prima conclusione: sulla produttività di una singola impresa o di un paese nel suo complesso incide in modo assai ridotto la rigidità delle regole ambientali. La questione è stata oggetto di dibattiti e di approfonditi studi nei primi anni Novanta del secolo scorso. Da parte dei critici della globalizzazione, allora agli inizi, si sosteneva che essa avrebbe indotto le imprese 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. Ben poco hanno influito su questo fenomeno le regole ambientali. La ragione è che 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 (EUROPEAN UNION COMMISSION, *Research on the socio-economical aspects of environmental Change*, EUR 19425, 2001), salvo che per talune produzioni particolarmente inquinanti, i costi di adeguamento non superano il 2-3% del prezzo finale: non sono quindi certamente tali 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.

La seconda conclusione è che incidono invece in modo rilevante sulla produttività sia delle singole imprese sia di un paese complessivamente considerato i costi e i tempi burocratico-amministrativi necessari per ottenere i relativi permessi (E. Botta - T. Koźluk, *Measuring Environmental Policy Stringency in OECD Countries: A Composite Index Approach* in *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1177, 2014, consultabile in <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjnc45gvg-en>). È per questo che un paese come l'Italia che, come si è visto, ha regole ambientali tra le meno restrittive nell'ambito dei paesi OCSE, ha una produttività inferiore a quella dell'Olanda o della Danimarca che, seppur dotate di regole ambientali di qualità assai superiore, le applicano con un impatto burocratico ridottissimo.

La strada che si deve percorrere rapidamente nel nostro paese è quindi sotto gli occhi di tutti. 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, ma solo gli interessi, più o meno trasparenti, degli enti e dei soggetti che prendono

parte a vario titolo ai procedimenti amministrativi. Ma, attenzione: la riduzione dei tempi e dei costi non deve determinare un ulteriore calo della restrittività delle regole ambientali (sarà naturalmente questa la difesa di tutti coloro che si opporranno, per difendere l'attuale insostenibile assetto). Al contrario 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 internazionale nella *green economy*.