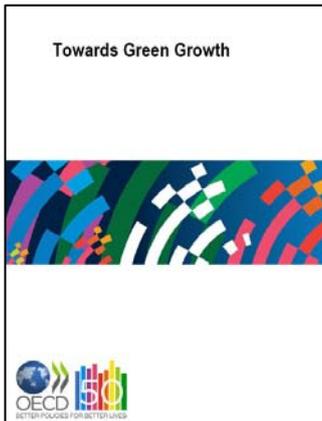


OECD: Towards Green Growth

Sintesi di Margherita Macellari (SUSDEF)

OECD, Maggio 2011

“It must be kept in mind that achieving higher living standards depends not only on doing things differently, but also on doing them better”



L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico definisce la **Green growth** come la possibilità di continuare ad alimentare la crescita economica e lo sviluppo assicurando però la capacità dei *natural assets* di fornire le risorse e i servizi ambientali sui quali fortemente si basa il nostro benessere. L'obiettivo che ci si deve porre è quello di rendere *Green* il modello economico occidentale per far fronte a due problemi/necessità principali:

- espandere le opportunità economiche e crearne di nuove, in vista del consistente aumento della popolazione previsto per gli anni a venire (più di 9 miliardi nel 2050);
- affrontare i problemi ambientali, ormai sempre più impellenti.

L'azione di “*greenification*” permetterebbe, da un lato, l'apertura di nuovi canali di crescita attraverso maggior produttività, innovazione (“*new sources of growth that better reflect the full value of natural capital to society and reduce the cost of addressing environmental risks*”), creazione di nuovi mercati e nuovi modelli di business (ad esempio: *energy-saving companies* o *car sharing schemes*), maggiore stabilità delle condizioni macroeconomiche e crescente fiducia da parte degli investitori nei confronti delle politiche dei Governi in materia ambientale. Dall'altro potrebbe evitare o per lo meno ridurre rischi di shock negativi alla crescita quali: *resource bottlenecks* dovuto a un consumo del capitale naturale ben maggiore rispetto alla capacità di rigenerazione dello stesso¹ e *imbalances* nell'ecosistema che potrebbero generare effetti irreversibili (cambiamento climatico, perdita di biodiversità).

Gli elementi da integrare in una buona *Green Growth Strategy*

- mantenere una visione di lungo termine
- sviluppare analisi costi-benefici
- incoraggiare un comportamento più *green* da parte di imprese e consumatori;
- facilitare una regolare riallocazione dei posti di lavoro;
- utilizzare capitale e tecnologia in attività più *green*;
- fornire adeguati incentivi e supporto all'eco-innovazione;
- definire due set di politiche: 1) politiche che contemporaneamente rinforzino la crescita economica e la conservazione del capitale naturale 2) politiche che incentivino un uso efficiente delle risorse e che rendano costoso l'inquinare (attraverso tasse o permessi);

¹ Tale eccessivo sfruttamento, oltre a non essere sostenibile nel lungo periodo, genera ingenti e significativi costi. Non bisogna dimenticare che tanto la perdita di biodiversità quanto il degrado ambientale hanno conseguenze drammatiche a livello commerciale (si stima ad esempio che l'erosione del suolo in Europa costi circa 53 Euro all'ettaro all'anno (EEA, 2005).)

- ❑ definire un *framework* di azione preciso, stabile e consistente con le politiche economiche ed ambientali e le necessità locali in quanto: “*uncertainty about future regulatory conditions inhibit private sector initiatives*”. A tal fine risulta strettamente necessaria una forte coordinazione tra i ministeri, i diversi livelli di Governo e tutti gli *stakeholder*.
- ❑ sviluppare appropriate capacità ed un appropriato assetto istituzionale

Ciò che deve sempre essere tenuto in considerazione inoltre è che “*While clean-up after the fact is sometimes an option, preventing losses to ecosystem function is often significantly more cost-effective than remediation*” e che ci sono aree in cui la perdita di valori economici e ambientali risulta assolutamente irrimediabile. Ecco perché, nel procedere, una *Green Growth Strategy* dovrebbe anzitutto individuare le priorità ambientali e gli ostacoli posti dal mercato alla loro risoluzione e legare queste ultime con le priorità di riforme strutturali a livello economico. Gli ostacoli alla *green growth* possono essere di triplice natura:

- ❑ fallimenti di governo ad es. i sussidi ai combustibili fossili;
- ❑ fallimenti di mercato ad es: inquinamento eccessivo di beni pubblici come l’aria;
- ❑ imperfezioni di mercato, ad es: economie di scala o la formazione di monopoli naturali.

Quali sfide per la *Green Economy*?

1. Monitorare il cambiamento

Il GDP non è un indicatore soddisfacente nell’ambito della *Green Economy*; non riconoscendo il capitale naturale come fattore di produzione e di incremento del benessere risulta alquanto limitativo. Al fine di monitorare il cambiamento, l’OECD propone quattro principali gruppi di indicatori relativi a:

- ❑ productivity in the use of environmental assets and natural resources: *while there are significant differences between countries, the picture that emerges in many environmental areas is one of rising environmental and resource productivity*² (una causa possibile potrebbe essere la sostituzione della produzione domestica con le importazioni);
- ❑ *the natural asset base*;
- ❑ *the environmental dimensions of quality of life*;
- ❑ *policy responses and economic opportunities*.

Una strategia di crescita “ideale” dovrebbe infatti tenere in considerazione tutti i tipi di capitale: naturale, umano, fisico, così come gli *asset* intangibili (idee, innovazione). Logicamente una definizione ed un monitoraggio della crescita nei termini suddetti potrebbe portare a risultati alquanto diversi rispetto a quanto si otterrebbe sulla base della definizione di crescita convenzionale. Ad esempio, la progressiva perdita di alcuni servizi ambientali potrebbe causare conseguenze rilevanti a livello di salute e benessere ma non riportare alcuna conseguenza a livello di GDP³. Al contrario, “*Integrating economic and environmental policies requires a matching framework⁴, definitions and comparable data to measure progress towards green growth*”.

² La percentuale di GDP e di occupazione derivante da beni/servizi ambientali è relativamente piccola. Uno studio condotto dall’*United States Department of Commerce* (2010) parla dell’1%-2% del totale della *private business economy* del 2007 (dipende anche molto da come si definisce una *green industry*).

³ Si stima che l’inquinamento dell’acqua sia causa di 1.7 milioni di morti, il 90% delle quali concentrate tra bambini di età inferiore ai 5 anni. Questo dato non risulta essere rilevante nel calcolo del GDP.

⁴ Per quanto concerne il *framework*, esso potrebbe essere fornito dal nuovo sistema SEEA: *System of Environmental and Economic Accounting*.

2. Recupero delle esternalità e diritti di proprietà incompleti

La presenza di esternalità e di diritti di proprietà incompleti è causa di una gestione imperfetta da parte del mercato dei *natural asset*. Un esempio emblematico riguarda il valore monetario dei servizi ecosistemici che nella maggior parte dei casi risulta essere totalmente trascurato proprio per il loro costo limitato o addirittura assente. In questo senso è però importante distinguere tra:

- ❑ **uso diretto**: in questo caso il valore monetario è ben catturato dai meccanismi di mercato (es: acquisizione di risorse);
- ❑ **uso indiretto**: vengono utilizzate risorse ambientali come *fornitrici di servizi*, la estrapolazione del valore monetario è più complessa (es: discariche, *carbon sequestration*, *fish habitat*, o *flood control*)

e tra

- ❑ **valore d'uso**: include l'utilizzo effettivo o pianificato del bene/servizio in questione
- ❑ **valore di possibile uso**: la risorsa è acquisita per un utilizzo solo eventuale, qui si pone il problema della irreversibilità, ovvero dell'uso distruttivo (es: *once a wetland is converted to commercial property use, alternative possible uses are lost forever*)
- ❑ **valore di risorse non destinate all'uso**: possono essere scambiate o valorizzate risorse con l'intento di conservarle o preservarle, come ad esempio un'area naturale protetta.

3. Diversità degli attori in gioco, a livello di prospettive, necessità e vedute

Per implementare il processo della *Green growth* il concetto “*one size fits all*” non è applicabile. Tale processo risulta infatti strettamente legato alle specifiche politiche, al contesto istituzionale, al livello di sviluppo, alla dotazione di risorse (nei *low-income country* il capitale naturale costituisce il 25% del totale della ricchezza procapite, nei *middle-income country* il 12% e negli *OECD country* il 2%⁵) e alla vulnerabilità ambientale di ciascun Paese.

Tuttavia alcune considerazioni di base devono essere comuni a tutti questi diversi scenari al fine di raggiungere l'obiettivo comune. Tali considerazioni sono: *un'economia dinamica e flessibile* è il cuore di ogni strategia che conduca ad una crescita verde; *la gestione e l'uso efficiente delle risorse* costituiscono una prerogativa assoluta per ridurre le pressioni ambientali⁶; *l'approccio green deve essere trasversale* a tutte le politiche implementate dai Governi e NON riguardare solo le “*green*” policies (anche perché: “*there is a strong link between decisions today and economic opportunities in the future.*”)

4. Il mercato del lavoro

Nel breve periodo l'espansione delle attività verdi darà origine a numerosi nuovi posti di lavoro⁷. Una recente ricerca condotta da UNEP, ILO, IOE e ITUC suggerisce che nel 2030 il crescente interesse per le energie alternative darà origine a ulteriori 20 milioni di posti di lavoro nel mondo. Il Consiglio Europeo per le Energie Rinnovabili sostiene che l'obiettivo del 20% di rinnovabili sul totale di energia consumata entro il 2020 creerà più di 2 milioni di posti di lavoro. Non bisogna però dimenticare i possibili e complessi aggiustamenti che questo trasferimento di posti di lavoro verso attività verdi potrebbe comportare. Tre sono le principali politiche che dovrebbero essere messe in atto al fine di favorire una graduale transizione:

⁵ N.B: “*like institutions and networks, the value of natural systems is greater than the sum of the parts and their contribution to growth is essential*”

⁶ Le strategie sono necessarie per evitare il cosiddetto “*rebound effect*” per il quale la maggiore efficienza nell'uso delle risorse porta ad una diminuzione del prezzo relativo delle stesse e quindi ad un loro maggior consumo.

⁷ Risulta tuttavia arduo fare stime in quanto è più facile individuare i lavori “a rischio” rispetto a quelli che potrebbero eventualmente essere creati.

- politiche di lavoro attive e sistemi volti a sviluppare le nuove *skills* necessarie (*dedicated green education and training programmes*) in modo da reintegrare velocemente coloro che nel processo di transizione hanno perso il lavoro (*supply-side*);
- maggiore protezione per i lavoratori e maggiore competizione sul mercato a livello di prodotto (*demand-side*)
- politiche che siano in grado di assicurare una maggior flessibilità del mercato del lavoro.

5. Gli aspetti redistributivi e il legame tra *Green Economy* e riduzione della povertà

La strategia di crescita verde deve sempre e comunque tener ben presente gli aspetti sociali e di equità che possono risultare dal processo, tanto a livello nazionale quanto internazionale, considerando le importanti complementarità che si possono generare tra il cammino verso una *Green Economy* e il perseguimento dell'obiettivo di *riduzione della povertà* (MDGs). Bisogna poi tenere ben presenti le possibili *conseguenze redistributive* della *greenification* affinché divenga un processo socialmente accettato e condiviso⁸.

A livello **imprese**, le opzioni spesso considerate sono:

- Esenzione per le aziende a rischio;
- Compensazioni finanziarie, tra cui anche l'eventuale allocazione gratuita dei permessi di inquinamento;
- Aggiustamenti sulle tasse ai confini in modo tale che la produzione interna non risulti svantaggiata rispetto alle importazioni e soprattutto che non si riscontrino vantaggi a livello di esportazioni.

Storicamente le esenzioni sono le più utilizzate il che risulta essere anche molto costoso considerando che talvolta vengono applicate quando non necessario. Le compensazioni sono molto meno costose ma richiedono costi di informazione e transazione comunque consistenti.

A livello di **famiglie** l'impatto potrebbe essere di natura regressiva (soprattutto nel caso di tasse su acqua e riscaldamento). La difficoltà di implementazione sarà ancor più evidente nel caso delle tasse relative alle emissioni dei gas serra per le quali i soggetti non vedono effetti benefici diretti.

6. Cooperazione internazionale

Fondamentale potenziare e rinforzare la cooperazione internazionale (come nel caso del cambiamento climatico), a livello:

- scientifico e tecnologico. Necessario unirsi per sostenere la diffusione delle "eco-tecnologie" (esempio di collaborazione in tal senso è il *Clean Development Mechanism* introdotto dal Protocollo di Kyoto),
- sforzi volti ad incrementare il commercio globale e i flussi di investimento,
- politiche, che devono essere tra loro coerenti in modo tale che tutti i Paesi godano dei benefici della crescita verde e che le politiche domestiche non incidano negativamente su altri Paesi.

Un altro punto molto delicato riguarda *le soglie critiche*. Il grosso problema infatti è che le soglie non sono condivise a livello internazionale a causa delle numerose incertezze che subentrano nel momento del calcolo delle stesse. A causa di una non linearità nella risposta dell'ecosistema a *stress* quali l'inquinamento non vi sono certezze relative al momento in cui tale risposta si verificherà, i costi ad essa associati e l'irreversibilità o meno di questi cambiamenti. "*Tensions exist between when to act*

⁸ Si potrebbero infatti, in alcuni casi, avere addirittura effettivi regressivi nel breve periodo, ad esempio: l'eliminazione più o meno graduale dei sussidi ai combustibili fossili potrebbe generare conseguenze negative per alcuni Paesi e popolazioni.

and where to act and there is doubtless a trade-off between taking on adjustment today and taking it on tomorrow: act too slowly and the costs of inaction are high; too fast and the costs of action are high". Allo stato attuale, le soglie critiche stimate da Rockström (2009) sembrano essere già state superate per quanto riguarda il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e il ciclo dell'azoto. In questo contesto si inserisce il ruolo dell'OECD che lavorerà insieme ai Paesi, alle altre Organizzazioni Internazionali e a tutte le parti interessate al fine di sviluppare:

- A comprehensive measurement framework and appropriate green growth indicators.*
- Analytical tools for evaluating the relative effectiveness of green growth policies.*
- Country and sector specific recommendations based on ongoing policy surveillance.*

7. Quadri politici per la crescita verde

Le priorità:

- integrare l'ecosistema nelle dinamiche e nelle decisioni che guidano la crescita;
- sviluppare modalità capaci di riflettere il ruolo e il valore del capitale naturale nell'economia;
- focalizzarsi sugli aspetti delle politiche economiche ed ambientali che si rinforzano vicendevolmente;
- far fronte al rischio di inerzia e di *lock-in* tecnologico.

In che modo fare ciò:

- stabilendo un prezzo per l'inquinamento e per l'utilizzo delle risorse;
- rimuovendo gli incentivi perversi;
- assicurando *standard* normativi;
- promuovendo l'eco-innovazione;
- definendo programmi di investimento infrastrutturali;
- promuovendo le capacità istituzionali e di *governance*.

Le politiche devono essere: robuste, adattabili, trasparenti ed efficaci. La migliore *green growth policy* richiede, nella gran parte dei casi, un mix di tali strumenti:

- Strumenti di mercato → se ben definiti possono avere la fondamentale funzione di internalizzare le esternalità. Ne sono esempi le tasse e i permessi: le tasse sono meno complesse da implementare e sono più adatte ad emissioni generate da piccole e diffuse fonte di inquinamento (es: le case), i permessi invece sono più adatti per il controllo di emissioni provenienti da grandi *emitters*. Entrambi richiedono importanti costi di applicazione e monitoraggio. In termini di ricavi, le tasse sulle emissioni di gas serra e sull'energia sembrano avere il maggior potenziale⁹. Gli strumenti di mercato sono utilizzati meno diffusamente di quanto si pensi. Tuttavia, in risposta alla crisi economica corrente, numerosi paesi hanno utilizzato come parte della loro strategia di consolidamento fiscale più elevate tasse ambientali.
- Sussidi → sono comunemente utilizzati per dare una forma agli incentivi. Possono essere un'alternativa agli strumenti di mercato quando questi ultimi risultano eccessivamente costosi, ma richiedono notevoli capacità amministrative e un'ampia informazione da parte dei Governi. Potrebbero inoltre generare conseguenze non attese o addirittura contrarie agli obiettivi preposti: *"Not all government transfers are harmful to growth and the environment; not all environmentally motivated subsidies are actually good for the environment; and the absence of transfers is no guarantee that environmental performance will be achieved"*.

⁹ Le simulazioni mostrano che al prezzo di 50 US\$/t di CO_{2-eq}, si possono realizzare risorse per 1-3% del PIL al 2020, in funzione delle specificità di ogni paese (pag 40).

- ❑ Regolazione → può avere un ruolo cruciale nell'indirizzare la crescita verso una *green growth*. Esempi di regolazione possono essere la definizione di standard di *performance* e/o tecnologici. Tali tipologie di strumenti potrebbero avere conseguenze negative a livello di prezzi dato che fissano un obiettivo non assicurando però alcun meccanismo intrinseco per raggiungerlo minimizzando i costi. Ecco che risulta fondamentale sviluppare analisi e valutazioni dell'impatto dell'azione regolatoria (considerando la componente incertezza e la componente di impatto nel lungo periodo). Inoltre, la regolazione risulta spesso preferita anche quando gli strumenti di mercato potrebbero essere un'alternativa tecnicamente superiore in quanto non riscontra le evidenti opposizioni generate ad esempio dall'aumento delle tasse.
- ❑ Cambiare il comportamento dei consumatori → attribuendo un prezzo all'utilizzo delle risorse o puntando su fattori non economici come l'educazione e il senso civico. Nel primo caso bisogna però tenere in considerazione che i consumatori tendono a focalizzarsi maggiormente sui costi che si trovano a sostenere nel BT, talvolta tralasciando i fattori di LT e che in alcuni casi non rispondono a cambiamenti di prezzo per mancanza di alternative.
- ❑ Innovazione → “*The core of transforming an economy is innovation*”. Il punto forte dell'innovazione è che si tratta un gioco a somma zero dove il guadagno di un attore/Paese non deve necessariamente corrispondere a perdite da parte di un altro attore/Paese. Il tasso e il sentiero di diffusione dell'eco-innovazione sono fortemente influenzati dal *policy framework*. Le politiche ad esempio possono facilitare l'accesso delle piccole-medie imprese all'informazione e a possibili canali di finanziamento, aumentare la loro partecipazione ai *knowledge network* e supportare lo sviluppo delle *skill* necessarie. Servono anche politiche che incrementino la flessibilità in ambito lavorativo in modo tale da poter riallocare i lavoratori dalle imprese in declino a quello invece più innovative e *demand-side policies* come, ad esempio, il *green public procurement*. L'innovazione e la ricerca potrebbero dare un contributo unico alla riduzione dei costi per raggiungere gli obiettivi *green*, sarebbe quindi cruciale che i Governi aumentassero i loro investimenti in tali campi considerando però che gli sforzi devono essere focalizzati. Pochissimi Paesi hanno la possibilità e la capacità di intervenire in tutte le aree di ricerca, bisognerebbe dunque che il singolo Paese focalizzasse i suoi investimenti e i suoi sforzi in specifiche aree. Allo stesso tempo però non bisogna sottovalutare l'importanza della concorrenza internazionale per diminuire i costi dell'innovazione verde. Da sottolineare poi che l'innovazione verde non riguarda solo le nuove tecnologie ma anche e soprattutto cambiamenti a livello di processi esistenti.

Le sfide per l'ecoinnovazione:

- ❑ Molte esternalità ambientali negative sono sottovalutate o non valutate per nulla e quindi non prese in considerazione;
- ❑ Ardua competizione con le tecnologie già esistenti che rende necessario, in alcuni casi, la necessità di supporto per lo meno iniziale per la nuova tecnologia verde (fondamentale ridurre al minimo il rischio di *lock-in*).
- ❑ Barriere commerciali e di investimento possono fortemente ostacolare la diffusione della tecnologia verde a livello globale; è necessario ridurre queste barriere e definire appropriati diritti di proprietà intellettuale. Assicurare un'estesa diffusione delle tecnologie verdi è tanto importante quanto la loro invenzione al fine di rispondere alle problematiche ambientali globali.