

Quando entrano in gioco gli altri

di Francesco Silva, Professore ordinario di Economia, Università degli Studi di Milano-Bicocca e Presidente onorario AEEE-Italia

1) Per semplicità consideriamo un'economia in cui vi sono due tipi di attività: produzione e consumo. Chi produce - l'azienda - sostiene un costo e fa pagare un prezzo a chi compra il bene prodotto, prezzo che rispecchia tale costo. Qui si esaurisce il rapporto produzione-vendita. Chi consuma - il consumatore (o la famiglia) - compra e utilizza a proprio e unico beneficio il bene oggetto del consumo, e qui si esaurisce l'atto di consumo.

Spesso le cose sono più complicate. Può avvenire infatti che sia la produzione che il consumo abbiano degli effetti esterni, ossia generino costi o vantaggi ad altri soggetti che nulla hanno a che fare con quell'atto di produzione e consumo. Parliamo allora di esternalità negative o positive, o di effetti collaterali (*spillover*), negativi e positivi.

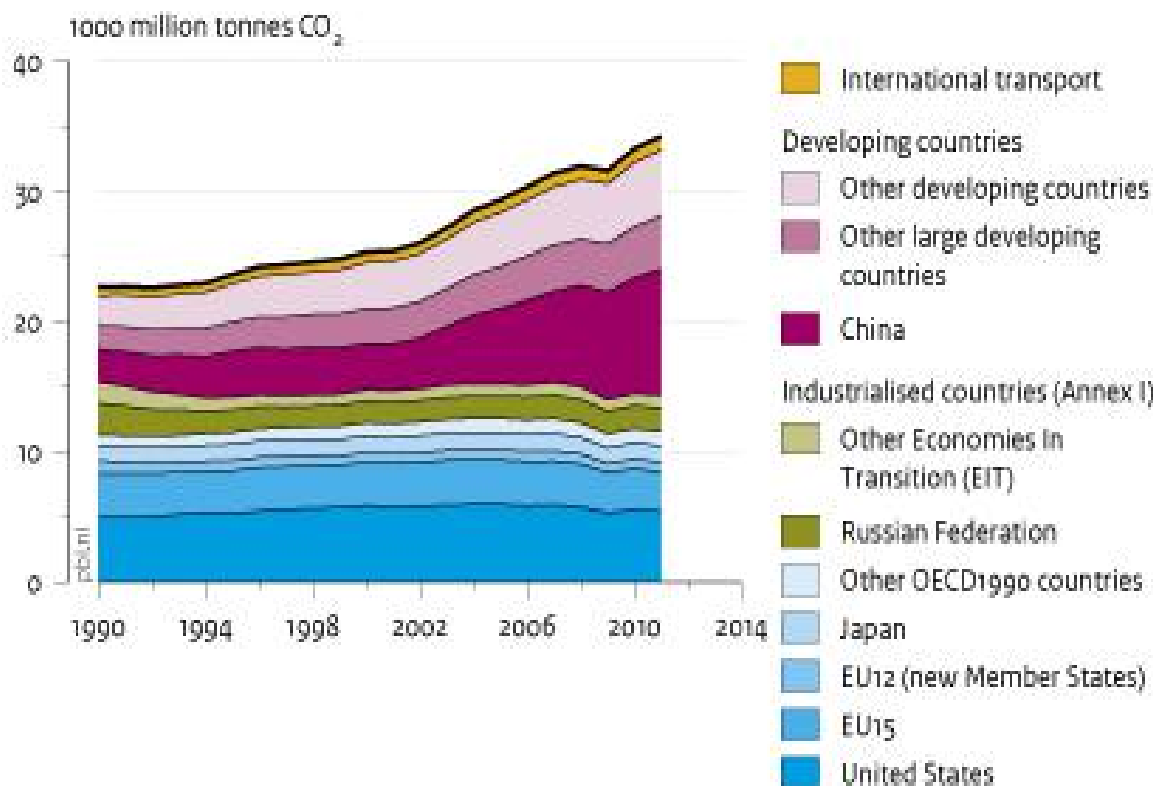
Esempi: l'ILVA produce acciaio, ma anche fumi velenosi; il sig. Fernando guida un'auto e ne beneficia, contribuisce anche ad aumentare il traffico ed eventualmente la congestione stradale; l'azienda Humancapital assume e fa formazione ai propri dipendenti, di cui potrebbero beneficiare aziende che producono lo stesso bene nella stessa zona qualora assumessero questi lavoratori; il sig. Pablo abbellisce la propria casa con un affresco sulle pareti esterne, ma in tal modo offre un piacere estetico anche a chi cammina in quella strada.

La caratteristica comune a questi casi è che vi sono soggetti direttamente coinvolti nell'atto di produzione e di consumo (l'ILVA, l'azienda Humancapital, i sigg. Fernando e Pablo), che sostengono un costo (produzione dell'acciaio, formazione del lavoro, uso della macchina, pittura dell'affresco), ne traggono un ricavo/beneficio (ricavo della vendita dell'acciaio, migliore qualità del personale, mobilità, soddisfazione estetica) e, nel caso specifico in cui vendano il bene prodotto, coinvolgono tramite lo scambio un altro soggetto (chi compra l'acciaio). Tuttavia vi sono anche terzi soggetti, non coinvolti direttamente nell'atto di produzione/vendita o di consumo, i quali ricevono da questi atti un danno (fumo, congestione) o un beneficio (lavoratore già qualificato, piacere estetico). In altri termini, si è generata una situazione in cui ci sono da un lato gli interessi singoli (privati), tutelati dal diritto (contratto di compravendita, diritto al consumo), ma dall'altro anche gli interessi attuali o potenziali di terzi (la società).

È opportuno o si deve tenerne conto? È possibile porre limiti a chi crea esternalità e fino a dove spingersi nel considerare le richieste dei terzi, ammesso che esistano? Che soluzione si può trovare?

2) Un problema analogo si propone a livello internazionale, tra gli Stati. Nessuno può impedire al paese A di produrre beni e immettere nell'aria grandi volumi di CO₂, ma quest'ultimo danneggia i cittadini di altre nazioni, o il globo intero; nessuno può impedire al paese B di decidere di utilizzare tutta l'acqua di un fiume che sorge entro propri confini, ma così facendo potrebbe sottrarne l'acqua al paese che "riceve" quel fiume. Dunque anche i paesi possono creare esternalità ad altri paesi. È opportuno o si deve tenerne conto? È possibile porre limiti al paese che crea esternalità e fino a dove spingersi nel considerare le richieste dei paesi terzi, ammesso che esistano? Che soluzione si può trovare?

Global CO₂ emissions per region from fossil fuel use and cement production



Source: EDGAR 4.2; IEA, 2011; BP, 2012; USGS, 2012; WSA, 2012; NOAA, 2012

www.pbl.nl

- 3)** Ci si deve chiedere se le situazioni appena descritte pongano solo una questione di “opportunità “ (o buon vicinato) oppure di tipo “etico” (senso di responsabilità rispetto agli altri) o se invece si configuri un problema di diritti – libertà di creare esternalità o di non subire tali esternalità. Se si giunge a questa conclusione, si deve allora fare un passo in più, e stabilire chi e come debba intervenire nel determinare i contenuti dei diritti e farli rispettare. In altri termini il problema deve trovare qualche forma di regolamentazione promossa dallo Stato, inteso come unico soggetto terzo che può codificare e tutelare i diritti delle parti. Si tenga conto che i diritti di cui parliamo non sono “naturali”, ma traggono origine dalla consapevolezza degli interessati e dalla loro capacità di affermare i loro diritti e farli codificare, rendendoli pertanto tutelati “per legge”. Quest’ultimo passaggio presuppone una cultura collettiva sensibile al problema e un’azione collettiva di tipo politico diversamente organizzata (pressioni politiche individuali, associazionismo, internet, lobbying, etc.). Infine, come si può capire, diversi e diversamente complessi sono i problemi di riconoscimento dei diritti e, ancor più, della loro regolamentazione, quando trattiamo di rapporti a livello nazionale o internazionale.

Ci limiteremo di seguito a considerare il caso di regolamentazione delle esternalità negative, che pone problemi più percepibili e preoccupanti

4) A livello micro, tra imprese e/o persone in un determinato paese, il problema delle esternalità ha trovato varie soluzioni, che seguono due diversi approcci. Il primo presuppone che lo Stato possa e voglia tutelare i “terzi” – ossia i cittadini - una volta che questi siano stati capaci di far riconoscere un loro diritto di non subire le esternalità. L’intervento può essere articolato in modi diversi che qui indichiamo partendo da quelli più impositivi (regole rigide) a quelli che fanno maggior leva sull’interesse dei soggetti coinvolti:

a) obbligare per legge le imprese o i consumatori che producono esternalità – tipicamente l’inquinamento – a comportarsi in un certo modo. Ad esempio: rispettare certi standard tecnologici degli impianti, porre dei limiti fissi all’inquinamento ammesso (tipo di acqua immessa nei fiumi, quantità di CO₂ emessa, etc.), vietare il fumo in locali pubblici, proibire il traffico in certe aree o momenti, ecc. Questo tipo di obbligo non è sempre efficiente, perché ha come riferimento un comportamento o dei livelli medi, e non tiene conto di situazioni che potrebbe essere vantaggioso considerare. Ad esempio obbligando tutti a non emettere più di un certo livello di CO₂ non incentivo chi vi sta sotto a migliorare; non considero inoltre il fatto che possa essere conveniente per tutti che qualcuno inquinino più della media – pur prevedendo qualche forma di compensazione per chi subisce l’esternalità - se ad esempio produce beni ritenuti importanti (si pensi al caso ILVA);

b) tassare l’inquinamento in proporzione alla quantità di inquinante emesso. In tal caso il risultato atteso è quello di rendere più costosi i prodotti in rapporto a quanto inquinano e quindi ridurre la domanda e di conseguenza l’inquinamento. La così detta *carbon tax* è un esempio di questo tipo d’intervento. Un altro esempio è l’imposta per le auto che entrano nel centro città (es. zona C Milano centro). È il tipo d’intervento proposto da A. Pigou, economista britannico che scrisse negli anni ’30 del secolo passato. La tassa, che rappresenta il costo sociale generato dalla produzione (o dal consumo), colpisce il produttore (o il guidatore). Questi trasferisce l’imposta sul prezzo fatto pagare al consumatore; il guidatore eviterà il centro città. Il difetto di questa soluzione è che sommando al prezzo il costo pubblico – che non riguarda solo il consumatore di quel bene - modifico l’equilibrio di quel mercato specifico, e questo è inefficiente. Si aggiunga che, se nel paese A, diversamente dal paese B, viene introdotta una tassa di questo tipo su un bene passibile di essere esportato e importato, i produttori del paese A sono danneggiati. Ancora una volta una regola fissa imposta dal di fuori non è ottimale, nel senso di efficiente.

5) Vi è poi una seconda famiglia di interventi che fa più affidamento sui meccanismi di mercato e sulle scelte individuali. Consideriamo tre casi:

a) si cerca di persuadere il soggetto che inquina, ad esempio un fumatore, che il fumo gli fa male. È quanto avviene scrivendo sui pacchetti di sigarette che il fumo è mortale, oppure invitando via media i guidatori a non utilizzare l’auto. L’efficacia dello strumento dipende dalla forza persuasiva del messaggio, e in genere è bassa.

b) il governo di un paese stabilisce che l’emissione nazionale di CO₂ non può superare in aggregato una certa quantità. Questa quantità è ripartita secondo certi criteri tecnici tra i produttori nazionali, dando ad ogni produttore un certificato che rappresenta il diritto a emettere CO₂ per un dato ammontare. Se a un’impresa risulta

conveniente produrre meno CO₂ di quanto potrebbe e può vendere il suo diritto d'inquinamento a un'altra impresa che invece ha convenienza a produrre un certo bene in certe quantità che generano più CO₂ di quanto previsto dai suoi certificati, si genera un mercato dei certificati d'inquinamento. L'obiettivo aggregato è raggiunto e i produttori si adattano nel modo a loro più conveniente. Interesse collettivo e privato si avvicinano.

c) si può anche prevedere che non venga definita a priori la distribuzione dei diritti d'inquinamento o di tutela dall'inquinamento, lasciando che le parti si arrangino per loro conto attivando una trattativa: tra chi inquina e chi è inquinato, tra chi fuma e chi viene affumicato. Se il danno di chi viene inquinato è superiore al vantaggio di chi produce (o del fumatore) e inquina, il primo pagherà il secondo per non produrre e non vi sarà inquinamento (fumo); l'opposto nel caso in cui il beneficio dell'inquinatore è superiore a quello dell'inquinato. Questa idea è stata sviluppata dall'economista britannico R. Coase negli anni '60 del secolo passato. È applicabile in certe circostanze piuttosto semplificate, ossia quando esiste la possibilità di una contrattazione diretta e a costo molto limitato. In ogni realtà più complessa il problema trova soluzione solo all'interno di una precisa ripartizione dei diritti e di qualche forma di regolazione, di cui si è detto sopra.

- 6)** Quando passiamo da situazioni che coinvolgono privati, interne a un paese, regolabili dalla politica e dal diritto di quel paese, a un contesto internazionale i problemi si complicano assai. Infatti per ridurre le esternalità sarebbe necessario un organismo sovranazionale capace di fissare delle regole e imporre dei comportamenti alle singole nazioni. Questo organismo può sorgere solo se vi è il consenso delle parti coinvolte. L'esternalità "inquinamento atmosferico globale" pone dei problemi terribilmente complessi. Infatti affinché si possa ridurre l'emissione globale di CO₂ o di altri gas nocivi è necessario un accordo globale. Se solo un numero limitato di paesi si accordasse di limitare le emissioni di gas a livello nazionale, essi sosterebbero un costo - quelli derivanti dalle azioni miranti a ridurre l'inquinamento nazionale e dal maggior costo dei loro prodotti - senza ricavarne un gran beneficio in termini di CO₂ contenuto nella loro atmosfera. Ne è un esempio il Protocollo di Kyoto, che coinvolgeva 160 paesi fino al 2012 ed è stato rinnovato a Doha nel 2012 fino al 2020. Il numero dei partecipanti è elevato, ma non ancora sufficiente a risolvere il problema dell'inquinamento globale, che dipende molto dai principali inquinatori, tra cui Stati Uniti e Cina, che non hanno sottoscritto detto Protocollo. Dunque da un lato vi sono i diritti nazionali a produrre beni ed esternalità (CO₂) ; dall'altro vi è l'esigenza di tutti i paesi di non subirle e ad evitare le conseguenze climatiche da molti paventate. Si pensi ad esempio al caso di paesi come le Maldive, che rischiano di scomparire sommerse nell'Oceano Indiano se continuerà lo scioglimento dei ghiacciai dovuto al surriscaldamento dell'atmosfera. Attualmente si è ancora in una fase preliminare in cui, secondo varie modalità (associazioni, leadership, internet, lobbying, diplomazia, etc.), si sta esercitando un'"azione politica internazionale" affinché i grandi inquinatori accettino di contrattare un regolamento (Protocollo) che li vincoli in modo preciso. Solo quando questo avverrà, e dipende molto anche dalla capacità di tutti di esercitare per quanto può scelte coerenti, si perverrà a qualche forma di limitazione condivisa dei diritti nazionali nell'interesse di tutto il globo.

7) Una questione meno complessa, per effetto del minor numero di attori internazionali in campo, ma certamente non meno scottante è quella dell'uso internazionale dell'acqua dolce. Vi sono casi critici - si pensi ad esempio a Turchia e Irak, a Israele, Giordania e Palestina, a India e Bangladesh, a Pakistan e India - in cui la fonte di un corso d'acqua è in un paese, ma il corso d'acqua scorre anche in un altro paese, e storicamente ambedue i paesi hanno utilizzato quest'acqua. Sorge un problema di esternalità quando il paese a monte decide di utilizzare maggiormente il corso d'acqua e ne riduce o annulla il flusso al paese che sta a valle. Vi sono le premesse per un duro conflitto tra diritti consolidati. Questi conflitti dovrebbero trovare una soluzione tramite un accordo bilaterale o plurilaterale, frutto di contrattazione politica. È un po' il caso previsto da Coase a livello privato: non è sempre determinabile dove stanno e quali siano i diritti, così che dovrebbe valere una contrattazione basata sulle convenienze e non sui diritti. Questa contrattazione però è terribilmente costosa, perché le parti non sono disponibili a cedere, perché potrebbe essere in gioco la loro sopravvivenza. Quindi Coase non funziona. Ragionevolmente il raggiungimento di un accordo richiede delle mediazioni politiche internazionali. L'insuccesso potrebbe essere la premessa per conflitti armati.