
Quattro fattori che possono giocare a favore o a sfavore

Nota preliminare di Roberto Coizet

Come ricorderanno tutti i partecipanti al Gruppo di lavoro dello scorso 15 giugno, Mauro Majone aveva proposto in quella sede di elaborare quattro criteri-chiave che potessero utilmente essere richiamati in ciascuno dei "progetti integrati" che abbiamo deciso costituiscano la parte propositiva e analitica del nostro documento.

L'idea di base, dunque, è quella di redigere, in apertura della Parte terza del documento ("I progetti strategici"), una breve introduzione che inquadri il significato generale dei quattro fattori considerati, ciascuno dei quali può svolgere un doppio ruolo e presentarsi come insieme di "*driving forces*" oppure come insieme di "*barriers and constraints*". Dopo di che, ogni progetto potrebbe semplicemente richiamare in modo estremamente sintetico, dove necessario, i fattori che si ritiene utile evidenziare in quello specifico contesto.

Ci sono però alcune riflessioni che propongo all'attenzione del gruppo.

La prima riguarda il primo fattore, quello che Majone chiama "Quadro normativo" (potremmo anche chiamarlo: "Le norme e i regolamenti").

E' assolutamente vero che la norma può essere fattore di sviluppo o fattore limitante, ma questa caratteristica generale delle nostre norme nazionali non riguarda solo i servizi degli ecosistemi ma – e in modo ancora più determinante – anche tutti gli altri temi della Green Economy. Credo quindi che dovremo verificare (nella prossima riunione dei coordinatori, il 23 luglio) se il tema è toccato in maniera analoga da altri gruppi e concertare un modo di svilupparlo senza creare sovrapposizioni o ripetizioni (Potremmo immaginare una introduzione generale agli otto documenti dei gruppi di lavoro, oppure decidere che ogni gruppo affronti questi problemi, ma con declinazioni differenti).

In ogni caso l'analisi di Majone, benché risulti, per così dire, sovradimensionata rispetto al nostro argomento, offre ottimi spunti per richiamare il tema nei testi dei progetti integrati. Quando avremo la prima versione di tutti i progetti potremo trovare il giusto equilibrio tra introduzione e richiami.

La seconda osservazione riguarda il peso rilevante che nel testo di Majone assumono le questioni riguardanti la qualificazione del personale e l'uso delle risorse umane, sia nel fattore "Ruolo dell'amministrazione pubblica" che in "Il sistema della formazione, ricerca e sviluppo".

Si tratta certamente di un aspetto determinante, soprattutto nel contesto nazionale, ma credo che parlando delle risorse offerte dagli ecosistemi il tema delle responsabilità delle amministrazioni pubbliche debba essere affrontato anche per altri aspetti (ruolo istituzionale, autonomia di investimento, responsabilità di gestione...).

E per quanto riguarda il quarto fattore, definito da Majone "Il sistema della formazione, ricerca e sviluppo" proporrei di estenderlo anche agli aspetti più generali di informazione e comunicazione, fondamentali per una percezione diffusa del tema di cui stiamo parlando e determinanti per indurre quelle figure di "utente" e "non utente" cui Majone si riferisce all'inizio.

Insomma, mi pare che il testo offra spunti molto interessanti per coloro che devono redigere i paragrafi specifici (e per questo lo trasmetto in questa versione/bozza che ho ricevuto) ma credo che possa essere ridefinito con il contributo di tutti i partecipanti al Gruppo di lavoro nel corso del prossimo incontro il 19 luglio

Interventi di carattere strategico generale

Gli interventi specifici di settore non possono prescindere da un'analisi più generale del nostro contesto normativo, amministrativo, economico e culturale, per individuare da una parte quali siano gli elementi trainanti di sviluppo, espressi o potenziali ("driving forces"), e dall'altra quali siano le barriere e le rigidità ("barriers and constraints") che devono essere rimosse o superate. Tale analisi interessa l'intero settore della Green Economy, ma riveste particolare rilevanza nel settore dei Servizi Ambientali in cui l'elemento centrale dell'attività economica è utilizzo dei servizi forniti dall'ecosistema e quindi di una risorsa collettiva e limitata e della quale occorre sempre considerare l'alternativa "zero". L'utilizzo sostenibile si basa quindi necessariamente sulla capacità di contemperare esigenze diverse e potenzialmente contrastanti di tutela ambientale e di utilizzo economico, il che comporta l'esigenza di ridefinire e riqualificare le relazioni tra i diversi soggetti portatori di interessi. Alla fine, guardando al singolo cittadino, egli deve essere messo in condizione di essere sia un utente di servizi ambientali di alta qualità a costi accettabili che un "non utente" di un ambiente naturale tutelato e conservato nel modo più appropriato, senza che questi due ruoli vadano a trovarsi in conflitto.

A prescindere dalle specificità del singolo comparto, si possono individuare 4 elementi principali che concorrono a definire l'attuale quadro di "driving forces" e "di "barriers and constraints" nel settore dei servizi ambientali:

- 1) Il quadro normativo
- 2) Il ruolo dell'amministrazione pubblica.
- 3) Il sistema delle imprese e mercato.
- 4) Il sistema della formazione e della ricerca e sviluppo.

1) Quadro normativo

1a) "Driving forces"

- La normativa ambientale si è enormemente sviluppata negli ultimi 30 anni, comportando enormi effetti positivi nella tutela ambientale.
- L'evoluzione della normativa di tutela ambientale è stata un, se non il principale, fattore di innovazione tecnologica nei processi produttivi e nei prodotti (si pensi ad esempi "storici" quali l'introduzione di tensioattivi biodegradabili e l'eliminazione del fosforo nel settore della detergenza, la sostituzione del piombo tetraetile nelle benzine). E' certamente il fattore chiave che regola la fornitura di servizi ambientali (servizio idrico, rifiuti) e in alcuni casi genera direttamente i servizi stessi (si vedano la conservazione del patrimonio naturale e la bonifica dei siti contaminati, che si collocano ai due estremi dell'ambito dei servizi ambientali).
- Esiste un potenziale tuttora inespresso della normativa italiana nella sua componente di "pianificazione" e "programmazione" della gestione delle risorse naturali (si pensi ai piani di tutela delle acque).
- La normativa ambientale nasce e si colloca quasi interamente nel contesto europeo, il che le conferisce un quadro di riferimento stabile e robusto (che spesso manca in altri settori delle relazioni europee) nonché un quadro temporale tipicamente molto ampio di programmazione e applicazione (anche se ancora non sfruttato appieno dal nostro Paese). A livello europeo, un sistema così avanzato di tutele ambientali può e deve essere pienamente sfruttato come elemento di qualità di vantaggio nella competizione economica globale

1b) "Barriers and constraints"

Lo sviluppo della normativa ambientale è avvenuto negli anni con una forse inevitabile stratificazione e proliferazione di norme. Nonostante la recente stesura del cosiddetto "Codice

Ambientale”, D.Lgs 152/2006, permangono elementi di eccessiva dispersione delle norme, con una generale difficile applicabilità delle norme stesse e casi talvolta eclatanti di divergenza. Tra i punti di generale criticità su cui operare opportuni correttivi:

- La normativa italiana è caratterizzata da eccessiva presenza di elementi di dettaglio tecnico nell’articolato normativo. In prospettiva, occorrerebbe invece concentrare gli articolati su principi e obiettivi, rimandando gli elementi più tecnici agli allegati. Per gli allegati tecnici sarebbe molto utile che fosse formalmente prevista la revisione periodica ad opera dei Ministeri competenti, per poter seguire con tempi più rapidi l’evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche. Ovunque possibile, sarebbe anche utile delegare queste funzioni agli Enti e Istituti scientifici istituzionali (es. ISS, ISPRA), ovviamente previo potenziamento degli stessi.
- Allo stesso tempo, occorrerebbe evitare che norme ambientali, anche ambiziose e potenzialmente molto innovative, fossero emanate in assenza delle norme tecniche attuative. L’esperienza insegna che l’emanazione di una norma urgente ma non pienamente operativa può diventare un rimedio peggiore della norma inadeguata che si vuole rimuovere. Ove ciò è comunque necessario, occorrerebbe assicurare che l’emanazione dei Decreti attuativi avvenisse in tempi brevi e certi, evitando il più possibile periodi transitori (“nelle more dell’emanazione....”) e deroghe e proroghe.
- Occorrerebbe evitare di operare correzioni limitate per singoli articoli e commi, spesso all’interno di provvedimenti urgenti di altra natura, che creano percorsi tortuosi (basti guardare alla miriade di revisioni di articoli e commi del D.Lgs 152/06). Una nuova norma ambientale (anche di un solo articolo) dovrebbe essere sempre adeguatamente inserita nel contesto generale, anche perché le norme ambientali chiedono tempi lunghi per valutarne appieno efficacia e conseguenze.
- Occorrerebbe incrementare la nostra capacità di interlocuzione e di influenza nella istruzione e definizione dei contenuti delle Direttive Europee, per meglio rappresentare le specificità del contesto territoriale e amm.vo italiano. Allo stesso tempo, nel recepimento delle Direttive Europee occorrerebbe meglio contemperare gli obblighi che si assumono rispetto all’Europa rispetto alla effettiva capacità di gestione degli stessi; ad. es., evitando di essere il Paese che eccelle nella definizione di criteri di qualità ambientale ma poi non è in grado di effettuarne il monitoraggio periodico.
- La gestione di molti servizi ambientali prevede diversi e complessi passaggi autorizzativi (si vedano le procedure di VIA e AIA, le autorizzazioni agli scarichi e al trattamento/smaltimento rifiuti, i progetti di bonifica). Occorrerebbe da una parte che fossero snelliti gli iter procedurali e che fosse data certezza di tempi e modalità dei provvedimenti, ma dall’altra anche che fosse garantito l’inserimento degli stessi all’interno di un contesto territoriale specifico e virtuoso di massima sostenibilità. E’ inevitabile che ciò comporti un’assunzione forte di responsabilità e una “motivata discrezionalità” della Amm.ne pubblica, assicurando allo stesso tempo la massima trasparenza ad evitare il perdurare di fenomeni corruttivi. Si tratta evidentemente di un punto chiave e delicato, di non facile soluzione.

2) Il ruolo dell’amministrazione pubblica.

2a) “Driving forces”

Nell’attuale generale percezione del sistema della “politica” e dell’Amm.ne Pubblica italiana, potrebbe sembrare impossibile trovare delle “driving forces”. Eppure, nell’Amm.ne Pubblica italiana risiede ancora un grande patrimonio di esperienze positive, di competenze avanzate, di passione civile e di spirito di servizio. Senza rinunciare agli indispensabili e urgenti interventi di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica, occorrerebbe tuttavia una inversione di

tendenza “culturale” che puntasse a mettere in evidenza i valori e gli esempi positivi e soprattutto le funzioni, indispensabili e non. E’ di tutta evidenza che un utilizzo sostenibile dei servizi ambientali chiama ad un maggiore e più qualificato ruolo dell’Amm.ne pubblica nella pianificazione, nella programmazione, nell’autorizzazione e nel controllo (si vedano anche i punti precedenti sulla normativa).

2b) “Barriers and constraints”

Nonostante quanto sopra detto, l’attuale assetto dell’Amm.ne pubblica mostra mediamente una certa difficoltà nell’assicurare una rapida e efficace gestione della normativa che presiede e regola i Servizi Ambientali, a maggior ragione dovendone garantire e sviluppare un assetto sostenibile. Alcuni elementi di debolezza sono del tutto generali ma il loro superamento diventa ancora più importante nel contesto della Green Economy e dei relativi Servizi Ambientali. A titolo di esempio non esaustivo:

- Ridurre l’eccessivo ricorso al lavoro precario negli Enti locali e centrali (inclusi i Ministeri) e negli Istituti scientifici nazionali, personale svolge una parte non trascurabile di attività istituzionali, ivi incluse le relazioni con soggetti esterni. Anche se ciò non comporta necessariamente minor competenza, e’ ovvio che limita la certezza, la continuità e l’autorevolezza dell’intervento pubblico.
- Operando insieme con il sistema imprenditoriale italiano, individuare i settori dell’Amm.ne pubblica che richiedono e meritano un piano di potenziamento, molto selettivo e mirato ai fini dello sviluppo della Green Economy.
- In tale ambito, aumentare la presenza ed il ruolo di personale laureato e incentivare ulteriormente l’ingresso di personale con titoli superiori (Dottorato di Ricerca). A mero titolo di esempio, sarebbe utile rilanciare lo strumento già esistente del conseguimento del Dottorato di Ricerca da parte di dipendenti pubblici, con possibile modifiche per consentire il mantenimento parziale in servizio durante il Dottorato.
- Semplificare e concentrare l’attenzione sulle funzioni veramente rilevanti. Occorrerebbe mutuare nella gestione dell’Amm.ne pubblica il concetto delle BAT (migliori tecnologie disponibili, ma a costo sostenibile), ovvero garantire un compromesso efficace tra la funzione richiesta e le risorse umane effettivamente disponibili, privilegiando la rapidità delle scelte come fattore principale di valutazione dell’efficacia dell’azione Pubblica. In altre parole, occorrerebbe creare un contesto flessibile e funzionale per evitare che un soggetto pubblico, trovandosi ad essere sistematicamente e necessariamente inadeguato, si cauteli rispondendo sempre negativamente alle istanze che deve gestire.

3) Il sistema delle imprese e mercato.

3a) Driving forces

Sono ben note le qualità di elevata capacità di iniziativa, fantasia e innovazione delle imprese italiane, soprattutto nel settore delle piccole e medie imprese.....

ANCORA DA SVILUPPARE

3b) Barrier and constraints

- Relazioni tra la distribuzione dimensionale delle imprese e competitività ed efficienza nel settore dei servizi ambientali
- Distribuzione sul territorio
- Propensione alla ricerca e sviluppo

ANCORA DA SVILUPPARE

4) Il sistema della formazione e della ricerca e sviluppo.

4a) “Driving forces”

-
- Si può affermare che il livello qualitativo dei nostri laureati è ancora medio-alto rispetto ad altri Paesi.
 - E' consolidata una grande attenzione alle tematiche ambientali nelle discipline tecniche e scientifiche. Anche le discipline umanistiche mostrano una grande attenzione alla tutela del patrimonio artistico e ambientale del territorio. I due approcci possono convergere in maniera sinergica.
 - Nel sistema pubblico, l'attività di ricerca, sia di base che applicata, rimane di elevata qualità, anche se rimangono criticità e debolezze nello sviluppo e soprattutto nel trasferimento tecnologico verso le Imprese.

4b) "BarrierS and constraints"

- Viceversa, il sistema italiano è caratterizzato da pochi laureati rispetto agli altri Paesi e si assiste ad una ulteriore tendenza decrescente degli iscritti, risultato di molti fattori storici e recenti. Tra i fattori generali, si possono annoverare la crisi economica, l'incremento dei costi dello studio, lo scarso supporto alle famiglie nonché la mancata percezione dei vantaggi offerti dal possesso di una laurea nelle opportunità di lavoro qualificato. Inoltre, si sta assistendo ad una più specifica crisi dell'Università che, oltre alla sempre decrescente disponibilità di fondi, soffre una grave crisi di immagine. Come per l'Amm.ne pubblica, occorrerebbe prima di tutto una inversione di tendenza "culturale" che, a partire dai tantissimi esempi positivi, ridesse prestigio alle Università e al ruolo che la cultura, la scienza e la tecnica devono svolgere nella società.
- In particolare, perdura una minor presenza di iscritti e laureati nelle discipline scientifiche e tecniche. Ancora operando di concerto con il sistema imprenditoriale italiano, occorrerebbe individuare i settori scientifici e tecnici che richiedono e meritano un piano di potenziamento, ancora molto selettivo e mirato, dell'offerta formativa. Il piano dovrebbe essere accompagnato da un incremento dei tirocini formativi e delle tesi di laurea presso le imprese, anche la fine di garantire una miglior prospettiva di collocazione successiva alla Laurea.
- Occorre migliorare e incentivare il sistema della ricerca industriale pubblica e privata con specifico riferimento ai temi della Green Economy e dei Servizi Ambientali. La recente emanazione del bando del MIUR per la formazione di cluster tecnologici delinea una strategia per grandi aree tematiche e individua alcuni settori di diretto interesse per la Green economy (NB: SU QUESTO TEMA POTREBBE ESSERE OPPORTUNA UNA RIFLESSIONE PIÙ APPROFONDATA)
- Al di là di grandi progetti di valenza nazionale, occorrerebbe incentivare una larga e omogenea distribuzione sul territorio dell'offerta formativa e di ricerca e sviluppo, a supporto di un analogo modello di sviluppo dei servizi ambientali, basato sulle relazioni dirette tra territorio e PMI.

Come si vedrà meglio a seguire, gli aspetti generali su delineati hanno evidentemente impatti più o meno rilevanti nei diversi comparti dei Servizi Ambientali, ma devono comunque essere tenuti in conto se si vuole accompagnare e potenziare lo sviluppo dei Servizi Ambientali in un contesto di Green Economy.