

Energia e ambiente

- *Semplificare i processi autorizzativi per le infrastrutture energetiche e le fonti rinnovabili;*
- *Abolizione del Prezzo unico nazionale dell'elettricità;*
- *Riduzione e razionalizzazione degli incentivi alle rinnovabili;*
- *Creazione di una cornice regolatoria per il nucleare;*
- *Semplificazione della normativa ambientale.*

12.1. Approvvigionamento del gas naturale

Il gas naturale è il secondo componente del mix energetico italiano dopo il petrolio (rispettivamente, 69,7 e 84,7 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, o tep, nel 2006, su un totale di 195,6). La sua importanza dipende non solo dalla preminenza rispetto ad altre fonti, ma anche dal suo impiego nella generazione elettrica. Il gas è infatti il principale combustibile utilizzato a tale fine: nel 2006, l'ultimo anno per cui i dati sono disponibili, dal metano sono scaturiti 158,3 gigawattora su una produzione totale di 315, cioè circa la metà.

Nel 2006, il paese ha consumato 84,3 miliardi di metri cubi di gas, circa il 2 per cento in meno rispetto al 2005 (quando la domanda aveva raggiunto la cifra record di 86,3 miliardi di metri cubi). La riduzione è dovuta essenzialmente alle temperature particolarmente miti dei mesi invernali. Inoltre, una quota pari a 3,7 miliardi di metri cubi (circa il 4 per cento degli 88 miliardi di metri cubi complessivi) è stata immessa negli stoccaggi, a cui nell'anno precedente era stato necessario attingere. La produzione nazionale, 10,4 miliardi di metri cubi, ha coperto meno del 12 per cento del contingente immesso in rete, mentre il resto – 77,3 miliardi di metri cubi – è di importazione, largamente per via gasdotto. In Italia esiste un unico terminale di rigassificazione, quello di Pani-

gaglia dell'Eni, con una capacità di 4 miliardi di metri cubi, da cui però sono transitati solo 2,5 miliardi di metri cubi provenienti dall'Algeria.

La produzione nazionale è in calo del 9,1 per cento rispetto al 2005, e si prevede che il trend – iniziato nei primi anni Novanta – proseguirà fino all'esaurimento delle risorse note, stimato tra 9 anni. Al calo contribuisce anche il sostanziale crollo delle attività di esplorazione (nel 2004 sono stati perforati 10 pozzi, contro i 126 del 1986). Ciò è dovuto principalmente a una serie di ostacoli autorizzativi a cui le compagnie devono sottostare, oltre al divieto di estrazione nell'Adriatico settentrionale a causa del presunto rischio di fenomeni di subsidenza.

Per far fronte a una domanda crescente di gas – trainata dai consumi elettrici – sono previsti una serie di interventi tesi ad aumentare la capacità dei gasdotti esistenti e a realizzare nuove infrastrutture di adduzione, sia gasdotti sia terminali di rigassificazione. Tali interventi si devono però sistematicamente scontrare con una serie di difficoltà di carattere autorizzativo. Sono due gli aspetti principali: da un lato la presenza di processi autorizzativi pesanti, costosi, farraginosi e confusi. Dall'altro le opposizioni di enti locali e associazioni ambientaliste e dei consumatori, oltre a diversi altri soggetti, che a vario titolo esercitano un diritto di veto di fatto sull'operato delle imprese. La pretesa di impedire la realizzazione degli impianti talvolta ha un preciso segno politico (non partitico) che spesso si riassume nella distruzione preconcetta di quanto era stato costruito dalle amministrazioni precedenti. Questi atteggiamenti derivano principalmente dall'irresponsabilità degli amministratori locali – che non hanno alcun interesse ad appoggiare la realizzazione di impianti che, in generale, scontentano tutti e non sono nello specifico interesse di nessuno – e da una distribuzione pasticciata delle competenze tra Stato, Regioni e altri enti o agenzie. Tuttavia, è urgente trovare una quadra per scardinare questo blocco, a meno che non si voglia mantenere l'attuale, assurda situazione di crisi permanente in un paese che si ritiene, ed è ritenuto, la settima potenza industriale del mondo. È infatti diffusa l'idea che l'insediamento di una nuova maggioranza comporti il diritto di rimettere in discussione tutto ciò che è stato fatto dalla precedente. Il ragionamento è tanto più insidioso in quanto sembra fare appello al diritto di ciascuno di decidere il suo futuro. Il punto è che si tratta di un ragionamento puramente illusorio: i trend relativi al consumo energetico in Italia parlano chiarissimo. Il paese ha bisogno di nuovi impianti. E i nuovi impianti da qualche parte devono pur essere piazzati. Il rischio – più che un rischio: la china che ormai l'Italia sembra aver imboccato – è che dalla sindrome Nimby (*Not in my backyard*) si passi alla

sindrome Banana (*Build absolutely nothing anywhere near anything*). Il risultato? L'incapacità di far fronte alla domanda e una migrazione delle imprese multinazionali.

Vi sono, a monte di ciò, almeno due ragioni distinte. La prima riguarda il coinvolgimento nel processo autorizzativo di soggetti che non traggono alcun beneficio diretto da, e quindi non hanno alcun interesse ad appoggiare, i nuovi impianti. Tale problema può essere risolto sia limitando il numero dei soggetti coinvolti, sia creando un interesse (per esempio attraverso il riconoscimento di un credito d'imposta sugli sconti che le imprese possono praticare ai residenti che acquistano il loro gas o elettricità), sia facendo entrambe le cose. Soprattutto, però, occorre una revisione di una normativa che sembra concepita per aprire falle nel processo autorizzativo, danneggiando le imprese.

Occorre dunque conciliare, con ragionevole fermezza, le esigenze delle imprese con quelle di chi, a torto o a ragione, ritiene di aver qualcosa da dire: cercando di scremare dalle opposizioni quelle puramente strumentali o ideologiche. A tale fine è necessario incidere sulle possibilità di ottenere dalla giustizia amministrativa la sospensione di determinate opere, di rilevanza regionale o nazionale, definitivamente approvate da tutte le autorità competenti. Lo scopo è evidente: spesso accade che un soggetto privato decida di investire quantità ingenti di risorse, ottenga ogni autorizzazione necessaria, e poi, dopo l'inizio dei lavori, si ritrovi paralizzato a tempo indeterminato da azioni cautelari talvolta puramente pretestuose. Le conseguenze di questa situazione sono sotto gli occhi di tutti: i privati hanno sempre più timore ad investire in grandi opere di notevole rilevanza finanziaria (e collettiva), poiché temono di gettare dalla finestra il proprio denaro.

Piuttosto è necessario che determinate istanze, anche perfettamente legittime, possano esplicitarsi prima della fase esecutiva. Per questo motivo sarebbe opportuno che, tra il momento dell'approvazione definitiva da parte delle autorità pubbliche e quello dell'inizio dei lavori, si potesse svolgere un periodo di confronto tra gli operatori economici coinvolti e il resto della società civile. In questo periodo tutti i soggetti che ritengano di essere in una posizione (morale o materiale) in qualche modo interessata dall'opera autorizzata espongono le proprie perplessità: ciò nell'ambito di una vera e propria trattativa, andando al di là delle mere rimostranze. Potranno essere presentate controproposte allo scopo di giungere ad un accordo modificativo del testo approvato dalle autorità pubbliche competenti. Perché ci si dovrebbe accordare? Perché è un comportamento razionale: conviene ai soggetti interessati – si pensi, ad esempio alle associazioni di cittadini o alle organizzazioni eco-

logiste – che potrebbero vedersi accolte alcune tra le loro istanze; conviene ai privati investitori, che preferiscono sicuramente effettuare concessioni di natura economica e assumersi impegni nei confronti della collettività all'interno di un quadro contraddistinto dalla certezza del diritto, piuttosto che ignorare determinate legittime istanze e rischiare, successivamente, manifestazioni di ampia portata, magari tali da stimolare interventi politici esterni con il conseguente blocco di ogni lavoro.

Un analogo ragionamento si applica alla ripresa delle attività di esplorazione ed estrattive: anche in questo caso è necessario semplificare, linearizzare e accorciare i processi autorizzativi.

In assenza di questo genere di riforme, viene meno il presupposto stesso delle liberalizzazioni che hanno investito i nostri sistemi energetici, ossia che possa e debba essere il mercato a stabilire – poniamo – il numero di rigassificatori di cui il paese ha bisogno. Il ruolo dello Stato regolatore non è quello di pianificare, o anche solo indirizzare, gli esiti del mercato, bensì quello di fissare i criteri (per quanto stringenti) entro cui le imprese possono muoversi. Nel momento in cui viene definita una certa procedura, per esempio la valutazione di impatto ambientale, tutti i progetti che sono in grado di soddisfarne i requisiti dovrebbero ricevere il via libera, anche se ai politici locali o nazionali paiono insoddisfacenti.

All'atto pratico, questo implica due tipi di provvedimenti. Da un lato, occorre istituire e rispettare il principio per cui i progetti relativi alle grandi infrastrutture debbono soddisfare requisiti tecnici, non politici. Non importa se, agli occhi di chi volta per volta occupa posizioni di governo, l'Italia debba puntare a soddisfare solo il suo fabbisogno di gas oppure debba andare oltre e divenire un *hub* per l'Europa meridionale: quel che conta è che i progetti presentati siano in linea con gli standard richiesti. Secondariamente, le imprese devono trovarsi di fronte pochi interlocutori a cui far riferimento in tutti i passi necessari all'ottenimento delle autorizzazioni. Vi sono molti modi di coinvolgere le popolazioni locali senza moltiplicare il numero dei soggetti che partecipano al processo.

Infine, affinché gli investimenti a monte della filiera del gas siano intrapresi occorre che alle imprese sia garantita la possibilità di trovare sbocchi a valle, ossia che il mercato del gas sia pienamente liberalizzato. Come mostra il capitolo di questo *Manuale* relativo alle reti, anche in questo caso vale il principio della separazione delle reti esistenti, mentre per i nuovi tratti di rete, così come per le nuove infrastrutture di adduzione, bisogna garantire esenzioni o deroghe dal criterio della terzietà e non discriminazione.

12.2. Mercato elettrico

Valgono, per il mercato elettrico, diverse considerazioni già espresse in relazione al gas naturale: in particolare, la corsa a ostacoli amministrativa necessaria a ottenere le autorizzazioni per nuove installazioni o per la riconversione di vecchi impianti rappresenta un grave deterrente agli investimenti. I settori energetici sono caratterizzati da un'elevata intensità di capitale, e questo fa sì che le imprese siano particolarmente sensibili al rischio-paese. Anche in questo caso, dunque, vale la richiesta di procedimenti più lineari e snelli, e la riduzione dei soggetti chiamati a pronunciarsi sulle richieste di autorizzazioni. Analogamente, pesa molto la confusione normativa ambientale, in virtù della quale è davvero difficile per le imprese programmare i loro investimenti.

A differenza del caso del gas, tuttavia, la creazione di condizioni concorrenziali nel mercato elettrico è andata, finora, a buon fine. In particolare è stato possibile perseguire una separazione proprietaria tra l'ex monopolista e Terna, la compagnia che gestisce la rete, sebbene entrambi siano partecipati dalla Cassa Depositi e Prestiti e, direttamente o indirettamente, dal Tesoro. Questo crea un conflitto di interessi che va sanato, ma che comunque è di grado inferiore a quello esistente nel caso di Snam Rete Gas, controllata dall'Eni.

L'insidia al mercato elettrico viene da altre direzioni. La prima è quella degli enti locali: pur sostanzialmente liberalizzate a livello nazionale, le *utilities* sono ancora trincerate dentro nicchie monopolistiche quando si guarda alle realtà territoriali. Il fenomeno del neosocialismo municipale trova, qui, la sua massima espressione, e ha risultati barocchi come nel caso di A2A, la compagnia nata dalla fusione tra la milanese Aem e la bresciana Asm. Il *merger*, dal punto di vista economico, ha molto senso, poiché nel campo elettrico è possibile realizzare significative economie di scala. Tuttavia, avere a che fare con due azionisti "politici" come i Comuni di Milano e Brescia ha dato vita a una *corporate governance* intricata e potenzialmente paralizzante. Un'esperienza simile, del resto, la si era avuta con Iride, cioè il gruppo che ha assorbito Aem Torino e Amga di Genova. Ma ancora più grave di queste che, in fondo, restano questioni interne alle aziende è l'incentivo perverso dei Comuni azionisti a garantire condizioni monopolistiche alle aziende partecipate, allo scopo di mantenerne alti i profitti e dunque i dividendi. Banalmente, a livello locale non solo la gestione delle reti non è affidata a soggetti diversi che erogano il servizio, ma spesso essa manca della necessaria trasparenza. In questi casi, occorre traslare a livello locale le norme vigenti a livello nazionale, ed evitare per quanto possibile l'emergere di conflitti di interesse. Acquista dunque particolare rilievo la proposta di creare solidi incentivi perché gli enti locali esca-

no dall'azionariato delle *utilities*, come illustrato nel capitolo relativo alle riforme del settore pubblico.

Altri ostacoli al mercato derivano dal perdurare di una logica ancora legata ai tempi in cui l'elettricità era fornita in regime di monopolio pubblico: il prezzo unico nazionale (Pun) e le tariffe sociali.

La borsa elettrica italiana (Ipx) ha un funzionamento ibrido, in particolare per quel che riguarda il cosiddetto mercato del giorno prima: dal lato dell'offerta essa è strutturata per zone, mentre dal lato della domanda è armonizzata a livello nazionale. Questo significa che i consumatori sono chiamati a pagare un prezzo unico nazionale (Pun), pari alla media ponderata dei prezzi zionali. Questo complesso meccanismo ha l'effetto di mascherare i segnali di prezzo, contribuendo alla creazione di rendite da congestione e disincentivando gli investimenti nello sviluppo della rete allo scopo di favorire l'erogazione di elettricità dalle aree a basso costo a quelle ad alto costo. È ovvio che, se il mercato italiano fosse pienamente integrato, il prezzo della luce sarebbe uguale in qualunque punto della penisola. Ma così non è, anche per le oggettive caratteristiche morfologiche del paese. Dunque, forzare un prezzo uniformato sul lato di chi compra genera effetti negativi. Il Pun andrebbe abolito, in modo tale da consentire al mercato di organizzarsi – come già è – nelle sei zone in cui è divisa l'Italia e poi, in un secondo momento, evolvere verso una maggiore integrazione, che va perseguita tanto internamente quanto, secondo una direttrice esterna, tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Un analogo effetto di smorzamento delle dinamiche concorrenziali hanno le tariffe sociali. Fino a poco tempo fa le tariffe sociali erano ritagliate sulle abitudini dei consumatori, col risultato paradossale di favorire il single benestante (che passa molto tempo fuori casa e quindi ha consumi ridotti) e danneggiare le famiglie numerose dei ceti medio-bassi. La riforma del 2007 delle tariffe sociali sicuramente contribuisce a rimettere ordine, agganciando il sostegno non al regime dei consumi ma al reddito delle famiglie. Tuttavia, viene da chiedersi se davvero l'esistenza stessa delle tariffe sociali sia compatibile con un mercato liberalizzato e con altri fini delle politiche pubbliche, come il risparmio energetico. Dopo tutto, un prezzo dell'elettricità mantenuto artificialmente basso per una certa categoria di consumatori sprona un maggiore utilizzo di energia elettrica, non un suo impiego oculato. Inoltre, in questo modo si appesantiscono le componenti tariffarie della bolletta, che già sono molto significative e rappresentano una delle principali cause della forbice tra i prezzi italiani e quelli europei. Sarebbe piuttosto utile immaginare dei meccanismi di fuoriuscita accelerata dei consumatori domestici e delle piccole im-

prese dal mercato vincolato a quello liberalizzato, a loro accessibile dal 1 luglio 2007. È ovvio che, come tutti i cambiamenti, anche questo va governato – con particolare attenzione ai ceti più deboli e meno culturalmente preparati ad affrontare le nuove offerte, come gli anziani – ma non si può perseverare nell'errore nascondendosi dietro pretese motivazioni sociali.

La discussione sulle componenti tariffarie conduce ad affrontare il tema della necessaria razionalizzazione degli incentivi alle fonti rinnovabili. Ad una precisa domanda della Commissione Attività produttive della Camera, l'Autorità per l'Energia ha sostanzialmente risposto che è possibile solo stimare, ma non quantificare con certezza, il flusso di finanziamenti che vanno a favore delle fonti energetiche "pulite" o presunte tali. Ciò a causa principalmente della molteplicità degli strumenti adottati, che vanno dal Cip6 – teoricamente in via di esaurimento, ma che condiziona pesantemente i prezzi ancora per almeno un decennio – al sistema dei certificati verdi (i quali, pur non essendo tariffati, incidono sulla bolletta e in ogni caso danno luogo a inaccettabili rendite di posizione e alla creazione di autentiche corporazioni parassitarie) fino alle quote di emissione di CO2 nell'ambito dell'emission trading europeo. Ad essi si aggiungano i certificati bianchi (sull'efficienza energetica) e il quadro è tutto fuorché chiaro e prevedibile.

È urgente, dunque, procedere a un riordino degli incentivi e della tassazione ambientale. Anzitutto occorre disegnare una *way out* chiara, trasparente e veloce dallo scandalo Cip6: troppe risorse sono state sottratte ai consumatori per finanziare impianti che nulla avevano di rinnovabile. Il fatto che alcune grandi imprese elettriche traggano dalle installazioni sussidiate una quota importante, se non maggioritaria, dei loro profitti è semplicemente inaccettabile. Come minimo, dunque, vanno confermati i poteri all'Autorità per l'energia in merito alla definizione della componente Cec (costo evitato di combustibile), in modo da sottrarre per quanto possibile la determinazione di questo parametro al terreno dello scontro politico e lobbistico. Inoltre, i meccanismi di incentivazione come i certificati verdi si sovrappongono al mercato europeo delle quote e ad altre forme di trasferimenti tariffari o di conto energia con l'effetto di creare un regime intricato e confuso. Le fonti rinnovabili godono di un duplice sussidio implicito: il costo aggiuntivo imposto alle fonti fossili dalle politiche di riduzione delle emissioni e le maggiori ostilità a cui queste ultime sono soggette. Non dovrebbero servire ulteriori aiuti, tanto più che essi tendono a distorcere il funzionamento del mercato in misura superiore al beneficio che è possibile raccogliere. Semmai, sarebbe utile immaginare un iter autorizzativo semplificato per le rinnovabili e i piccoli impianti.

Affrontare questo tema spinge anche a chiedersi come debba sostanzinarsi la liberalizzazione nella fase a monte della filiera, quella della generazione di elettricità, teoricamente liberalizzata al 100 per cento. È evidente che la competizione non è tanto tra singole fonti o tecnologie, ma tra portafogli di centrali, strutturati in modo diversificato in modo da coprire i consumi nelle varie fasce orarie e dunque essere competitivi, di volta in volta, nella copertura del carico base o di picco. Affinché ciò avvenga, però, è necessario rimuovere tutte quelle norme che, di fatto o di diritto, discriminano tra le fonti, rendendone alcune artificialmente più convenienti e mettendone altre fuori gioco. Dovrebbero essere mantenute solo quelle forme di incentivo rese cogenti dalla normativa europea, come il sistema delle quote di emissione, ma andrebbero evitate altre forme di disincentivo o divieti.

Infine, l'Italia dovrebbe posizionarsi in Europa tra gli Stati più favorevoli a forme di liberalizzazione dei mercati energetici. Nel caso dell'elettricità, in particolare, l'integrazione dei mercati e l'aumento delle interconnessioni può contribuire a ridurre gli svantaggi competitivi del paese per il suo mix energetico. Di più: si potrebbe affermare una sorta di specializzazione regionale nelle varie fonti, e nell'ambito di questa prospettiva l'Italia potrebbe divenire un "distretto del gas", coerentemente anche con lo sforzo dell'Autorità per l'Energia di fare del nostro paese un *hub* per l'Europa meridionale. Anche in questo caso, a fare la differenza può essere principalmente la semplificazione normativa e la qualità della regolazione.

12.3. Il nucleare

La "cecità della regolazione" – la quale dovrebbe appunto non entrare nel merito delle scelte industriali, ma solo descrivere i percorsi attraverso cui esse andrebbero assunte e discriminare chiaramente tra quel che è lecito e quel che non lo è – dovrebbe estendersi anche al "convitato di pietra" del mix energetico italiano, il nucleare. La legge italiana non vieta l'atomo: prescrive, piuttosto, un iter autorizzativo farraginoso e di fronte al quale gli uffici pubblici sarebbero sostanzialmente impreparati. Chi crede seriamente che il nucleare possa contribuire a creare un sistema energetico più efficiente e bilanciato può quindi dare un contributo essenziale al suo rilancio proponendo una seria rivisitazione delle norme esistenti.

Anzitutto, occorre linearizzare il percorso amministrativo e riallinearlo a quello valido per le altre fonti, tenendo naturalmente conto delle peculiarità e degli oneri imposti dalla fonte termonucleare. Tenendo conto, quindi, anche del

costo nascosto del nucleare, ossia lo smaltimento delle scorie e il *decommissioning* delle centrali a fine vita, che non dovrebbe essere addossato alle finanze pubbliche o tariffato, ma andrebbe computato nel costo del ciclo di vita degli impianti. Se nonostante ciò il nucleare resta economicamente competitivo – come affermano i suoi sostenitori – non spetta alla legge stabilirlo: sta alle imprese e, indirettamente, ai consumatori. D'altronde, nel definire la competitività di una fonte energetica non concorre solo il costo, ma anche la stabilità e la prevedibilità dei prezzi, e questo è indubbiamente un punto di forza dell'atomo.

Un altro modo di esprimere il medesimo concetto è la constatazione che il rapporto tra costi fissi (costruzione e operazione della centrale) e costi variabili (combustibile) è sbilanciato verso i primi. Realizzare gli impianti atomici richiede investimenti enormi e concentrati, e quindi postula un accesso al credito relativamente facile. Perché ciò possa accadere è indispensabile una grande stabilità e credibilità delle norme, perché dall'aspettativa che esse possano cambiare oppure no dipendono in misura critica le condizioni che il sistema creditizio può offrire alle compagnie interessate a investire sul nucleare. Specularmente, nel caso del nucleare le economie di scala sono molto evidenti: un ordinativo per un numero sufficiente di reattori può far scendere il costo unitario anche del 30 per cento. Poiché questo implica un impegno notevole che non è detto possa essere sostenuto da una sola compagnia, dovrebbe essere consentito a più gruppi industriali di consorziarsi per fare fronte comune, in deroga alle attuali norme della concorrenza. Una analoga deroga andrebbe concessa nel caso si formassero consorzi d'acquisto, sulla scorta dell'esempio finlandese, dove la certezza della vendita ha consentito la realizzazione della prima centrale nucleare europea dagli anni '70. (Nel caso finlandese, però, entra in gioco anche lo Stato, che ha offerto garanzie per ottenere tassi di interesse sotto il mercato e si farà carico della chiusura del ciclo combustibile: questo andrebbe evitato).

Se però ci si limitasse a questi aspetti, si rischierebbe di fare i conti senza l'oste: oggi non esistono le competenze pubbliche necessarie a valutare nel merito un progetto di un impianto nucleare, e dunque ad autorizzarlo o rifiutarlo. Finché tali competenze non saranno ricostituite, nessuna compagnia si assumerà mai l'onere di sviluppare un progetto serio e credibile. Esse, tuttavia, non sono allocate in modo razionale ed efficace. Oggi, il dipartimento nucleare dell'Apat è l'autorità di sicurezza nucleare per l'Italia: esso andrebbe dunque trasferito nell'orbita dell'Autorità per l'energia, in modo tale da ricreare un regolatore nucleare che disponga del *know how* necessario e abbia il

ruolo adatto a svolgere con serietà e autorevolezza il suo mestiere. Altre competenze potrebbero essere riassorbite dall'Enea. Il percorso non è né semplice né breve, ma non si può pensare di risolvere in pochi giorni un errore lungo vent'anni.

Lo sforzo di ricostruire la filiera nucleare italiana chiama in causa un ulteriore punto: lo status della Sogin, la compagnia pubblica che si occupa dello smantellamento delle ex centrali. Dopo un lungo periodo nel limbo delle imprese pubbliche inefficienti, pletoriche e inefficaci, Sogin sta finalmente subendo un serio tentativo di ristrutturazione. Se questo andrà a buon fine, come sembra, nel giro di 1-3 anni essa dovrebbe essere un'impresa che svolge, al tempo stesso, funzioni pubbliche e private, e dispone delle competenze necessarie. La funzione di mercato di Sogin consiste nel *decommissioning* delle centrali: non v'è ragione di assegnare tale funzione a una società interamente pubblica, tanto più che quello del *decommissioning* è un mercato molto importante e crescente a livello mondiale, con ottime prospettive di profitto. Una Sogin privata – forte dell'esperienza maturata in questi anni, sia pure all'interno di una sacca di inefficienza – potrebbe divenire un attore di eccellenza a livello globale.

12.4. Ambiente

Le tematiche ambientali, al pari di altre materie, sono state affrontate dal legislatore in maniera confusa e, il più delle volte, con provvedimenti penalizzanti nei confronti del comparto produttivo nazionale. Con il d.lgs 152 del 2006 si è cercato di dare un'ampia e articolata risposta, sotto il profilo normativo, al problema della salvaguardia ambientale. Dopo la sua approvazione sono cominciate a susseguirsi varie proposte di modifica di tale decreto legislativo, che hanno portato alla emanazione di un nuovo decreto integrativo e correttivo dell'originario decreto delegato.

Il quadro generale che emerge dalla normativa vigente è particolarmente insoddisfacente. La tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini è stata perseguita prestando poca attenzione alle ricadute negative che determinate leggi possono avere sul sistema economico. Ciò che è mancato al decisore politico è stato un approccio di base pragmatico, volto a valutare le reali conseguenze di determinati provvedimenti. Balzano così all'occhio molte regole di difficile applicazione, le quali hanno prodotto costi di varia natura per le imprese italiane.

La nostra industria è rimasta assai penalizzata da una mancata attenzione de-

gli effettivi costi e benefici conseguenti all'approvazione dei decreti. Le complicazioni di carattere amministrativo venutesi a creare sono, senza ombra di dubbio, un grosso freno alla nostra economia. La difesa dell'ambiente ridotta a questione di carte bollate, code negli uffici pubblici e aumento dei costi amministrativi non può rappresentare la risposta corretta al problema. Le lungaggini burocratiche hanno tipicamente, a parità di altri elementi, un impatto ambientale negativo: infatti, se da un lato allungano i tempi e dunque rallentano l'adozione di comportamenti o tecnologie a minor impatto ambientale, dall'altro aumentano il costo-opportunità della *compliance*, spingendo una quota maggiore di soggetti verso quella zona grigia fatta di rispetto scarso o parziale della legge e maggior degrado ambientale.

Il primo punto critico da risolvere riguarda dunque l'auspicabile semplificazione dei passaggi burocratici. I procedimenti amministrativi sono infatti allo stato attuale troppi e parecchio complicati.

Un esempio molto rappresentativo di tali carenze della pubblica amministrazione e che affligge il comparto dell'industria energetica, riguarda il problema della tempistica per il rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di nuovi impianti o per apportare modifiche agli impianti esistenti. La vicenda dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) è alquanto emblematica. Tale autorizzazione era stata resa obbligatoria da una direttiva dell'Unione Europea del 1996. Come spesso è accaduto all'Italia, la direttiva comunitaria è stata recepita con grave ritardo solamente nel 2005. Con questo decreto di recepimento si è inoltre stabilito un termine, individuato nella fine di ottobre 2007, entro il quale era necessario, da parte della pubblica amministrazione, fornire una risposta alle imprese che presentavano domanda di autorizzazione integrata ambientale. Si è però reso necessario un differimento dei tempi, poiché nessuna delle autorità competenti (le Regioni per l'80 per cento, lo Stato per il 20 per cento) ha concluso i procedimenti pendenti delle oltre 8.000 aziende, nonostante le domande da parte delle imprese siano pervenute nei tempi previsti e con relativi fondi impiegati. Tale slittamento del termine ultimo si è reso necessario per evitare, addirittura, possibili cessazioni delle attività produttive e sanzioni amministrative e penali.

Il rapporto fra amministrazione e imprese è da riformare completamente anche per l'ingerenza eccessiva della prima sulle seconde. I poteri dello Stato, delle regioni e delle province sono infatti spesso prevaricanti rispetto alle scelte delle aziende. Tale prevaricazione (che si esplica con diverse competenze che consentono l'intromissione della pubblica amministrazione in quelle che sono pure e semplici logiche d'impresa) dovrebbe essere invece sostituita

tuita da una normale e più proficua dialettica fra le parti.

Se dunque la burocrazia è inefficiente e troppo invasiva, un altro aspetto che andrebbe radicalmente modificato riguarda l'incertezza e la mancata uniformità delle norme. Tutto ciò disincentiva gli investimenti dei privati, vista l'impossibilità di programmare la propria attività sul medio e lungo periodo. Un sistema normativo soggetto a frequenti modifiche scoraggia infatti l'afflusso di risorse provenienti da privati, che ci penseranno due volte prima di investire denaro in una attività che, dall'oggi al domani (a causa di modifiche legislative), potrebbe non rivelarsi più redditizia.

Oltre ad essere costanti e certe, queste norme dovrebbero poter essere rispettate, cioè essere formulate in maniera tale che sia realistico per gli addetti ai lavori potersi adeguare. Un approccio pragmatico e consapevole prevede dunque che, in alcuni casi, i provvedimenti presentino quella flessibilità necessaria affinché si adattino di volta in volta alle esigenze e alla mutevolezza delle situazioni.

A tal proposito, può essere richiamato l'esempio delle bonifiche dei siti inquinati. Preliminarmente va detto che, come spesso accade, fare assumere all'imprenditore gli obblighi per ripristinare un sito contaminato da altri, prevederebbe almeno che tali oneri cogenti siano possibili da rispettare. Secondariamente, sarebbe opportuno prevedere che si possa sempre agire, sul sito della bonifica, attraverso la valutazione del rischio. Inoltre, anche la specificità dell'uso dovrebbe essere un criterio da tenere sempre in considerazione. Se per i terreni questo importante elemento di valutazione è stato messo in atto, lo stesso non si può dire per le acque. L'obiettivo di bonifica del comparto "acqua" è infatti unico e molto restrittivo; esso prevede che siano consentiti tutti i possibili usi legittimi delle acque sotterranee, ivi compreso l'uso potabile. Tale previsione ha comportato l'impossibilità di distinguere l'obiettivo della bonifica in funzione del tipo di falda in questione e del suo utilizzo, richiedendo in alcuni casi l'applicazione di tecnologie estremamente sofisticate e costose per raggiungere lo standard di qualità delle acque previsto dalla normativa.

Questa situazione, che rende assai difficoltoso compiere bonifiche e, di conseguenza, sfruttare industrialmente i siti bonificati, rappresenta una vera e propria anomalia italiana. Una peculiarità negativa del nostro paese riguarda anche la sostanziale impreparazione nell'affrontare quei negoziati sempre più frequenti a livello sovranazionale che definiscono gli obiettivi di natura ambientale delle politiche dei singoli Paesi. Infatti, per quanto riguarda l'*emission trading*, gli obiettivi concordati dall'Italia per il nostro paese sono apparsi

sin da subito impossibili da perseguire. Il rispetto del Protocollo di Kyoto, ad esempio, è stato mancato proprio per avere definito in sede negoziale degli obiettivi oggettivamente non realizzabili. Mentre il piano 2008-2012 rischia seriamente di far perdere competitività al sistema industriale di casa nostra per gli eccessivi costi conseguenti agli accordi sulle emissioni clima-alteranti.

Va detto, come aggravante, che i Paesi membri dell'UE arrivano ai tavoli con posizioni concertate fra la pubblica amministrazione e le imprese, al fine di stabilire degli obiettivi sia comunitari sia dei singoli Paesi che siano attuabili. In Italia vi è invece una scarsa considerazione per la posizioni delle imprese e mancano pertanto i luoghi di raccordo fra istanze pubbliche portate avanti dai governanti e quelle private del sistema produttivo. Il risultato, non a caso, è sempre la negoziazione di obiettivi irrealistici e troppo penalizzanti per le imprese.

