

XV legislatura

Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 75

Luglio 2007

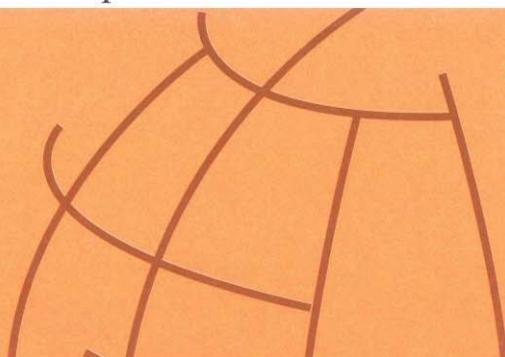


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

**Europa e America di fronte alla sfida
del riscaldamento climatico**

*A cura di Riccardo Alcaro, Valerio Briani e
Christian Mirabella, dell'Istituto Affari
Internazionali (IAI)*

n. 75

Luglio 2007

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico

di Riccardo Alcaro, Valerio Briani e Christian Mirabella*

Il problema del riscaldamento climatico e delle possibili misure volte a contrastarne gli effetti figura ormai in pianta stabile tra le priorità dell'agenda politica internazionale. All'ultimo vertice del G8, tenutosi in Germania ad inizio giugno, è stato raggiunto un accordo di massima per l'avvio dei negoziati sul trattato che dovrebbe succedere al Protocollo di Kyoto, l'accordo sulla riduzione delle emissioni di gas serra in scadenza nel 2012.

Il compromesso raggiunto dal G8 contiene luci ed ombre. La novità positiva più importante è la disponibilità degli Stati Uniti ad impegnarsi attivamente alla definizione di politiche ambientali internazionali che mirino alla riduzione progressiva delle emissioni di gas serra. Si tratta di un'apparente inversione di marcia: l'amministrazione Bush si è distinta in passato non solo per la decisa opposizione al Protocollo di Kyoto, ma anche per un atteggiamento di forte scetticismo sulla questione ambientale in genere. La svolta è maturata dopo che l'opinione pubblica americana, anche in conseguenza del numero insolitamente alto di fenomeni atmosferici atipici che hanno colpito gli Stati Uniti in anni recenti (si pensi all'uragano Katrina che ha provocato l'inondazione di New Orleans), ha cominciato a manifestare un crescente apprezzamento per le misure di contrasto al cambiamento climatico. La questione ambientale avrà senz'altro ampio spazio nella prossima campagna presidenziale.

Al G8, il presidente Bush ha accettato che i negoziati per il trattato post-Kyoto si svolgano in seno alle Nazioni Unite, rinunciando all'iniziale richiesta di un forum alternativo composto solo dai maggiori produttori di gas serra. Bush ha comunque continuato ad opporsi all'idea di fissare limiti vincolanti alle emissioni per paese – l'idea alla base del Protocollo di Kyoto. Ha inoltre reso chiaro che gli Stati Uniti non prenderanno parte ad alcun accordo che non includa anche i maggiori paesi in via di sviluppo, innanzitutto Cina ed India, che sono esentati dagli obblighi di Kyoto pur essendo responsabili di un'importante (e crescente) quota di emissioni di Co₂.

L'apertura, per quanto limitata, degli Stati Uniti è stata salutata con favore dall'Unione europea, che punta ad un accordo Onu sul clima che dia forti garanzie sulla riduzione delle emissioni di gas serra. Lo scorso marzo l'Ue ha confermato la sua ambizione a recitare una parte da protagonista nel contrasto al riscaldamento climatico, adottando una strategia sull'ambiente e sull'energia volta a ridurre sensibilmente le emissioni di Co₂ già entro il 2020. È presumibile, dunque, che sosterrà anche in sede Onu posizioni in linea con la sua strategia e con i mezzi individuati per realizzarla. Tra questi il più importante è il sistema *cap-and-trade*, in base al quale le aziende possono scambiarsi i crediti alle emissioni concessi dai rispettivi governi. L'Ue è persuasa che questo meccanismo costituisca uno dei più validi strumenti di contrasto alle emissioni di gas serra, purché siano risolti i problemi che ne hanno finora impedito un'attuazione soddisfacente.

La strada verso un'intesa transatlantica non è dunque libera da ostacoli. Da una parte, sarà necessario che l'apparente svolta ambientalista negli Usa si traduca in una decisa azione da parte dell'amministrazione federale; dall'altra, l'Ue dovrà far seguire alle parole i fatti e dimostrare che gli ambiziosi obiettivi che si è posta sono realizzabili.

* Riccardo Alcaro è ricercatore dello Iai; Valerio Briani è assistente alla ricerca dello Iai; Christian Mirabella è tirocinante presso lo Iai.

A questo scopo l'Unione avrà anche bisogno di formulare una coerente strategia energetica a livello comunitario.

Una maggiore convergenza transatlantica sulla questione ambientale è di importanza fondamentale per un esito positivo dei negoziati sull'accordo post-Kyoto e, più in generale, per il consolidamento a livello internazionale di politiche di contrasto al cambiamento climatico che siano condivise anche da Cina, India e le altre economie emergenti.

Indice

1. Introduzione
2. L'ambiente nell'agenda politica internazionale
3. Il compromesso del G8
4. Posizione e iniziative dell'Unione europea
5. Sviluppi negli Usa
 - 5.1. La posizione dell'amministrazione e del Congresso
 - 5.2. Le iniziative a livello statale e locale
 - 5.3. Il mondo dell'industria
 - 5.4. I nuovi orientamenti dell'opinione pubblica
6. Prospettive per un'intesa transatlantica
7. Conclusioni

Indice dei box

1. Il rapporto Stern
2. Il Protocollo di Kyoto
3. Il sistema di compravendita delle emissioni dell'Ue
4. Le economie emergenti: l'esempio della Cina

Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico

di Riccardo Alcaro, Valerio Briani e Christian Mirabella

1. Introduzione

Questo lavoro illustra l'agenda e il dibattito internazionali, ed in particolare transatlantici, relativi al problema del riscaldamento climatico. Partendo dal compromesso raggiunto al più recente vertice del G8, lo studio passa in rassegna le posizioni e le iniziative europee e americane per poi delineare il quadro di una possibile cooperazione transatlantica sull'ambiente. Per quanto riguarda l'Unione europea, ci si è concentrati sulla nuova strategia sull'ambiente e l'energia adottata lo scorso marzo, senz'altro la più ambiziosa iniziativa in materia ambientale intrapresa finora dai governi europei. Agli Stati Uniti si è dedicata una trattazione più estesa e articolata in considerazione del fatto che la politica ambientale di Washington, dopo anni di sostanziale immobilismo, ha ripreso slancio; si è dunque tentato di far luce sui diversi fattori che stanno modificando la politica americana. Una breve conclusione critica chiude lo studio.

Il presente lavoro contiene una serie di **box** – evidenziati in grigio – in cui vengono forniti maggiori dettagli su questioni centrali nel dibattito sull'ambiente, come per es. il Protocollo di Kyoto o l'atteggiamento dei paesi in via di sviluppo. I box, che possono anche essere letti separatamente dal resto del testo, rispondono all'esigenza di dare un'informazione più circostanziata.

2. L'ambiente nell'agenda politica internazionale

Negli ultimi vent'anni la questione ambientale ha acquistato una crescente rilevanza nell'agenda internazionale. Se in passato il problema del cambiamento climatico era considerato un tema importante ma secondario, oggi tutti gli attori internazionali sono costretti, in un modo o nell'altro, a considerarne le implicazioni per le politiche nazionali e globali. Come evidenziato nel rapporto della commissione delle Nazioni Unite sul clima (International Panel on Climate Change, Ipcc), infatti, i cambiamenti climatici stanno avvenendo in maniera più rapida del previsto¹.

Stati Uniti ed Unione europea hanno svolto un ruolo di primo piano nell'ambito del dibattito sull'ambiente. Specie negli ultimi tempi vi è stato anche uno notevole sforzo per trovare dei punti di intesa a livello transatlantico. Tra americani ed europei sono rimaste fondamentali divergenze ma, soprattutto dopo il compromesso raggiunto all'ultima riunione del G8, le prospettive per una maggiore cooperazione sui temi ambientali sembrano oggi migliori di qualche mese fa.

Nonostante questi segnali positivi non sono finora emersi, neppure nei colloqui fra americani ed europei, i termini di un possibile accordo internazionale per arrestare o contenere il riscaldamento climatico. Se gli Usa hanno tenuto fermo il rifiuto di ratificare il Protocollo di Kyoto, che invece è stato sostenuto con grande determinazione dall'Ue, c'è una generale incertezza sulla possibilità di istituire, dopo la scadenza degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto (2012), un nuovo regime internazionale per limitare le emissioni di combustibili fossili che vincoli tutti i paesi principali.

¹ International Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, <http://www.ipcc.ch/SPM040507.pdf>.

Un problema cruciale rimane la riluttanza dei paesi in via di sviluppo, India e Cina in primo luogo, ad accettare misure che potrebbero frenare il loro sviluppo industriale ed economico per risolvere un problema, quello dell'inquinamento ambientale, di cui, essi sostengono, sono responsabili in massima parte i paesi sviluppati. È un fatto però che i problemi ambientali stanno avendo un impatto sempre più pesante sui paesi in via di sviluppo. Ciò sta in parte spingendo i dirigenti di quei paesi a considerare più seriamente l'adozione di politiche a tutela dell'ambiente.

È evidente, comunque, che gli avvenimenti climatici degli ultimi anni – dalla generale alterazione dei cicli climatici ai numerosi esempi di fenomeni atmosferici distruttivi, come l'uragano Katrina che ha devastato New Orleans negli Usa – hanno costretto i leader di tutti i paesi a confrontarsi con la questione ambientale. Anche all'interno del mondo industriale e degli affari è venuta gradualmente maturando una crescente sensibilità per questi problemi, la cui mancata soluzione comporta costi sempre più evidenti. D'altronde gli scienziati, o per lo meno la maggioranza di loro, sono persuasi che la stabilizzazione del clima può essere ottenuta solo attraverso un taglio drastico delle emissioni di combustibili fossili, in particolare petrolio e carbone, e il ricorso a fonti energetiche 'pulite' quali ad esempio l'eolico, il solare, le biomasse, l'idrogeno.

Stando ad uno studio condotto per conto del governo britannico e pubblicato nell'ottobre scorso – il cosiddetto rapporto Stern² –, con investimenti in risparmi energetici e nuove tecnologie pari all'1% del Pil globale si potrebbero sensibilmente limitare le conseguenze negative del cambiamento climatico. Se invece si continuasse a non affrontare il problema, ammonisce il rapporto, si potrebbe andare incontro a una grave recessione dovuta ai costi di recupero e ricostruzione dei disastri ambientali, che tenderebbero immancabilmente a crescere. Il rapporto calcola che il Pil mondiale potrebbe contrarsi anche del 20%³.

Box 1 – Il rapporto Stern⁴

Il documento è suddiviso in cinque sezioni, dedicate rispettivamente all'analisi del problema del surriscaldamento climatico; al suo impatto ambientale; al suo impatto economico; alle diverse opzioni per farvi fronte; alle risposte più adeguate da parte del governo britannico, molte delle quali sono però applicabili anche dagli altri governi.

Innalzamento della temperatura

- le emissioni di gas hanno già prodotto un innalzamento della temperatura terrestre media di circa mezzo grado Celsius;
- in assenza di contromisure, la temperatura terrestre media ha il 75% di probabilità di subire un ulteriore aumento di 2-3 gradi C nei prossimi 50 anni;
- entro la fine del secolo, esiste un 50% di probabilità che la temperatura aumenti di 5 gradi C.

Impatto ambientale

- lo scioglimento dei ghiacciai polari aumenterà i rischi di inondazioni;

² Sir Nicholas Stern, Stern Review: *The Economics of Climate Change*, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

Il rapporto Stern è un documento commissionato dal governo britannico sulla questione del surriscaldamento climatico, le sue implicazioni e le possibili contromisure. Il rapporto ha suscitato grande clamore e si è imposto come punto di riferimento per l'agenda ambientale dell'Ue e, conseguentemente, di altri importanti paesi.

³ Cfr. *infra*, box 3, p. 16.

⁴ Il contenuto di questo box è ripreso dalla sintesi del rapporto da parte della Bbc (cfr. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6098362.stm>).

- i raccolti di grano, specialmente in Africa, diminuiranno;
- l'innalzamento del livello dei mari potrebbe risultare in oltre 200 milioni di sfollati;

- fino al 40% delle specie viventi rischierebbero l'estinzione;
- i fenomeni atmosferici assumeranno carattere estremo (per es. estati molto calde e inverni molto rigidi; cambi repentini di temperatura; moltiplicazione di fenomeni atmosferici potenzialmente catastrofici).

Impatto economico

- il Pil globale potrebbe contrarsi dell'1% a causa degli effetti del tempo atmosferico irregolare ed estremo;

- un innalzamento del 2-3% della temperatura potrebbe ridurre il reddito globale di 3 punti percentuali;

- se il clima si riscalda fino a 5 gradi C, il Pil globale potrebbe contrarsi del 10% in media, ma in misura superiore nei paesi più poveri;

- nella peggiore delle ipotesi, il consumo pro-capite globale si ridurrebbe del 20%;

- occorrono investimenti pari all'1% del Pil globale per mantenere il cambiamento climatico a livelli gestibili, e cioè stabili nei prossimi vent'anni e poi in costante riduzione dell'1-3% negli anni seguenti.

Possibili contromisure

- ridurre la domanda di beni e servizi altamente inquinanti;

- rendere più efficiente le forniture energetiche mondiali;

- concentrarsi anche sulle emissioni che non provengono dall'energia, per es. prevenendo ulteriori deforestazioni; promuovere tecnologie ed energie più pulite, con l'obiettivo di portare la quota di energia non prodotta da elementi fossili al 60% entro il 2050.

Politiche ambientali

- creare un mercato globale delle emissioni; estendere a livello globale lo *European Emissions Trading Scheme* – il meccanismo europeo di scambio dei crediti alle emissioni (cfr. § 3) – includendovi gli Usa, la Cina e l'India;

- fissare nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra per il 2020 (30% in meno) e il 2050 (60% in meno);

- aumentare gli investimenti nelle tecnologie 'verdi', cioè a minore impatto ambientale, anche con lo scopo di aumentare l'occupazione;

- accordarsi con la Banca mondiale e altre istituzioni internazionali per la creazione di un fondo di 20 miliardi di dollari per assistere i paesi più poveri nel contrasto agli effetti del cambiamento climatico;

- cooperare con paesi come Brasile, Papua Nuova Guinea o Costa Rica per evitare ulteriori deforestazioni.

3. Il compromesso del G8

Ben 16 delle 38 pagine della dichiarazione finale dell'ultimo vertice del G8 di Heiligendamm (Germania) – *Growth and Responsibility in the World Economy* – sono dedicate al tema del cambiamento climatico, della sicurezza e dell'efficienza energetica⁵.

Frutto di un compromesso raggiunto dopo lunghe trattative fra il cancelliere tedesco Angela Merkel ed il presidente americano George W. Bush, il documento finale non stabilisce obiettivi precisi e vincolanti per la riduzione delle emissioni di gas serra. I

⁵ Vertice del G8 2007, Heiligendamm (Germania), *Growth and Responsibility in the World Economy*, Summit Declaration, 7 giugno 2007.

negoziatori si sono limitati ad inserire un riferimento ai rapporti dell'Intergovernmental Panel on Climate Change, i quali raccomandano, fra l'altro, di ridurre entro il 2050 le emissioni di gas serra del 50% rispetto al 1990, con l'obiettivo di mantenere entro i due gradi centigradi l'aumento medio della temperatura terrestre in questo secolo⁶.

Il compromesso raggiunto al G8 presenta luci ed ombre. Conseguentemente, i giudizi sul risultato raggiunto variano a seconda che si privilegino le prime rispetto alle seconde o viceversa. Considerato quanto distanti fossero le posizioni iniziali, alcuni tendono a concordare con il cancelliere Merkel sul fatto che il vertice si sia chiuso positivamente. L'amministrazione americana ha accettato per la prima volta di prendere parte a negoziati in sede Onu per la stipulazione di un accordo per una politica climatica globale, da concludersi entro il 2009⁷, che succeda al Protocollo di Kyoto, mai ratificato dagli Stati Uniti. L'intesa con gli Stati Uniti, per quanto modesta, ha evitato un fallimento che avrebbe avuto ripercussioni negative sul dibattito internazionale sul clima e avrebbe nuociuto alle relazioni transatlantiche, in lenta ripresa dopo le divisioni degli anni passati.

Altri osservatori – fra cui Ong e gruppi ambientalisti – hanno manifestato invece perplessità e diffidenza per un accordo dai contenuti vaghi e dagli obiettivi non vincolanti. È stato osservato che si tratta più di un compromesso di facciata che altro, perché tutti gli elementi controversi – a cominciare dalla fissazione di limiti vincolanti alle emissioni – sono stati elusi⁸.

Una prima risposta alle incertezze che il G8 non ha saputo risolvere si avrà a dicembre, quando a Bali si aprirà la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, dove si potrà verificare, fra l'altro, l'effettiva volontà di Washington di svolgere un ruolo propositivo, se non di leadership, nei negoziati.

Box 2 – il Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto è un accordo internazionale concluso nel 1997 nell'ambito della United Nations Framework Convention on Climate Change (Unfccc), istituita nel corso del vertice sulla Terra di Rio de Janeiro nel 1992.

Ad oggi è stato ratificato da più di 170 paesi ed è entrato in vigore nel febbraio 2005, dopo la ratifica della Russia (novembre del 2004). Affinché il protocollo entrasse in vigore, occorre che fosse ratificato da almeno 55 paesi firmatari, e che i ratificanti generassero almeno il 55% delle emissioni inquinanti.

Il protocollo prescrive che nel periodo 2008-2012 i paesi industrializzati (cui è dedicato l'Annesso I del trattato) riducano le loro emissioni di gas serra – sei tipi in tutto, fra i quali biossido di carbonio, metano ed ossido di azoto – in media del 5 per cento al di sotto dei livelli del 1990. I paesi in via di sviluppo, invece, ne sono esentati. Questa differenza dipende dal fatto che le parti concordarono che l'alto livello di sostanze inquinanti presenti nell'atmosfera fosse soprattutto causato dall'attività dei paesi industrializzati; e che il livello pro-capite di emissioni inquinanti nei paesi in via di sviluppo fosse ancora basso. Alla luce del c.d. principio della 'responsabilità comune ma differenziata' (*common but differentiated responsibility*), pertanto, paesi come la

⁶ Cfr. International Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, cit. Si veda anche <http://www.ipcc.ch/index.html> per gli altri documenti di pertinenza.

⁶ Cfr. Vertice del G8 2007, Heiligendamm (Germania), *Growth and Responsibility in the World Economy*, cit., pp.16-17.

⁷ Cfr. Vertice del G8 2007, Heiligendamm (Germania), *Growth and Responsibility in the World Economy*, cit., pp.16-17.

⁸ Mark Landler e Judy Dempsey, *G-8 trumpets victory on climate accord*; «International Herald Tribune», 7 giugno 2007: <http://www.iht.com/articles/2007/06/07/america/summit.php?page=1>.

Cina e l'India sono esentati dagli obblighi del protocollo. È questa una delle ragioni per le quali gli Stati Uniti si sono rifiutati di ratificarlo.

Il trattato prevede anche alcune specifiche sanzioni qualora un paese appartenente all'Annesso I risulti inadempiente. Un paese che abbia, ad esempio, ecceduto i limiti alle emissioni assegnatigli dovrà non solo provvedere a recuperare la sua posizione, ma subirà anche un'ulteriore 'multa' del 30%; inoltre la sua eleggibilità per il commercio dei crediti verrebbe temporaneamente sospesa.

Una delle novità più importanti introdotte dall'accordo di Kyoto, infatti, è la possibilità di scambiarsi crediti per le emissioni secondo un meccanismo noto come *cap-and-trade system*: i limiti imposti su base nazionale alle emissioni di gas serra dei paesi appartenenti all'Annesso I vengono ripartiti dalle autorità centrali alle singole industrie sotto forma di crediti che certificano il diritto delle aziende ad emettere determinante quantità di sostanze inquinanti. Tali crediti sono commerciabili, potendo essere venduti o acquistati. Le aziende che inquinano meno del previsto possono vendere i loro crediti in eccesso alle aziende che non sono in grado di rispettare gli obiettivi loro imposti. Tale sistema, per molti aspetti rivoluzionario, non sempre ha però funzionato adeguatamente.

Livello di emissione di gas serra per paese, gruppo multinazionale e singoli stati Usa (2001)

Stati Uniti – 5.728 milioni di tonnellate di Co2 emesse

Unione europea (a 15) – 3.928

Cina – 3.452

Russia – 1.544

Giappone – 1.221

India – 1.068

Germania – 884

Texas – 768

Stati Usa membri della *Regional Greenhouse Gas Initiative*⁹ (cfr. § 5.2) – 606

Regno Unito – 562

Canada – 522

Corea del Sud – 473

Italia – 448

Francia – 389

Messico – 388

California – 386

4. Posizioni e iniziative dell'Unione europea

L'Unione europea si è distinta per un notevole attivismo sulla questione del cambiamento climatico. Tutti i suoi membri hanno ratificato il Protocollo di Kyoto, sebbene solamente pochi ne abbiano rispettato pienamente gli obiettivi. L'Ue ha avuto anche un ruolo decisivo nel persuadere la Russia a ratificare il trattato. È grazie alla ratifica della Russia che si è raggiunta la soglia di paesi ratificanti necessaria a far entrare in vigore l'accordo. Non è dunque esagerato affermare che si deve all'azione dell'Ue se il Protocollo di Kyoto è diventato operativo.

L'Ue si è anche sforzata di delineare un modello di strategia globale per il dopo-Kyoto, con l'ambizione di svolgere un ruolo guida nelle politiche ambientali. Tutti i leader dei maggiori paesi europei hanno inserito il riscaldamento climatico tra le priorità

⁹ Maine, New Hampshire, Vermont, Connecticut, New York, New Jersey, Delaware, Massachusetts.

della propria agenda nazionale, europea e internazionale e ben prima di quando abbia cominciato a farlo il presidente americano.

Un impulso decisivo verso un'intesa europea è venuto dalla presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione europea. Nel marzo del 2007 il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo che contiene l'impegno a ridurre entro il 2020 almeno del 20% le emissioni di gas serra rispetto al livello del 1990, e a produrre entro la stessa data il 20% dell'elettricità attraverso fonti rinnovabili¹⁰. La ripartizione dei limiti ed il raggiungimento degli obiettivi spetterà ai singoli stati membri secondo quote assegnate però dalla Commissione europea, pur "tenendo conto dei differenti punti di partenza e potenzialità nazionali, compreso il livello esistente delle energie rinnovabili e del mix energetico" che ogni paese sarà libero di scegliere, incluso il possibile ricorso all'energia nucleare¹¹.

I leader europei hanno scelto di rendere esplicito l'orizzonte temporale per due motivi. Il primo è dare alle aziende europee la sicurezza del regime nel quale si troveranno ad operare in futuro. Prima dell'annuncio, le aziende non potevano sapere se alla scadenza di Kyoto, nel 2012, avrebbero dovuto o no continuare a contare le emissioni, mentre ora possono pianificare con sicurezza gli investimenti futuri. La seconda ragione è che l'iniziativa dell'Ue potrebbe incoraggiare gli altri paesi a seguire l'esempio europeo, soprattutto paesi simili per cultura e sistema economico come gli Usa. Non a caso Merkel ha aggiunto che il taglio delle emissioni potrebbe arrivare al 30% se gli altri paesi sviluppati si uniranno all'iniziativa.

L'Unione europea sembra dunque determinata a intraprendere una decisa transizione verso un diverso modello di produzione e consumo di energia, sebbene i risultati siano destinati a variare sensibilmente nei singoli stati membri. Ad esempio, i Paesi Bassi intendono ridurre le emissioni di gas serra dell'80% in quattro anni; Regno Unito e Germania punterebbero a riduzioni rispettivamente del 60 e 50% entro cinquant'anni.

L'Unione europea è stata anche fra i primi sperimentatori del sistema di cap and trade, e cioè del commercio delle emissioni, introdotto dal Protocollo di Kyoto¹². L'*Emission Trading Scheme* (Ets) dell'Ue è il più grande e sviluppato sistema di commercio delle emissioni del mondo, ma i risultati sono stati, nel complesso, deludenti. I singoli stati membri hanno concesso alle loro aziende un eccessivo numero di crediti, determinandone la caduta del prezzo. Ciò ha di fatto disincentivato le industrie a limitare le loro attività inquinanti e ha fortemente ridotto l'efficacia dell'autoregolamentazione. La Commissione europea sta provvedendo alla ridefinizione dei meccanismi del sistema introducendo criteri di valutazione più restrittivi per la concessione dei crediti.

Box 3 – Il sistema di compravendita delle emissioni dell'Ue

Il sistema di compravendita delle emissioni (*Emission Trading Scheme*, Ets) dell'Ue, che riguarda le industrie dell'energia, dell'acciaio, del cemento, del vetro e della carta, ha l'obiettivo di ridurre le emissioni europee all'80% del livello del 1990. Il sistema è stato organizzato in due fasi; nella prima fase (2005-2007) l'unico gas ad essere limitato è il biossido di carbonio (Co2), mentre per la seconda fase (2008-2012) dovrebbero essere inclusi tutti i gas serra e nuovi settori industriali, incluse le compagnie aeree.

¹⁰ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 8-9 marzo, 2007 – Doc. 7224/07.

¹¹ Cfr. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 8-9 marzo, 2007, cit., p. 21.

¹² Per un approfondimento del sistema, cfr. Box 2.

Prima dell'inizio di ogni fase, ogni paese dell'Ue deve sottoporre alla Commissione europea un piano nazionale di allocazione della produzione di gas, che indichi le quantità di gas che ogni singola azienda avrà il permesso di emettere. La Commissione deve verificare che i piani nazionali soddisfino una serie di criteri, il primo dei quali è la compatibilità con gli obiettivi assegnati dal protocollo di Kyoto.

I risultati della prima fase dell'Ets non sono stati all'altezza delle aspettative. Anche se ancora non è stata compiuta una revisione formale dei risultati, è probabile che la fase uno di Ets si concluderà con un sostanziale fallimento.

Il maggiore errore compiuto è stato una eccessiva generosità nella distribuzione dei crediti di emissione. Il gran numero di crediti in circolazione ha provocato una svalutazione del prezzo di emissione, che è passato dai 30 € per tonnellata di Co2 nell'aprile 2006 ad 1,2 € per tonnellata nel marzo 2007. Diversi stati membri hanno dichiarato di avere a disposizione più permessi di emissione di quanti fossero necessari.

Il secondo errore importante è stato probabilmente quello di distribuire gratuitamente i crediti alle aziende. Se fossero stati invece venduti sin dall'inizio, il regime di limite e vendita sarebbe risultato sicuramente più efficace.

La Commissione europea sembra aver imparato dai propri errori, comprensibili se si pensa che Ets rappresenta un regime di limite e vendita unico a livello mondiale in termini di estensione. Per la fase due di Ets è stato deciso di adottare criteri di valutazione dei piani nazionali più severi, e di diminuire del 7% circa i permessi di emissione. Undici dei dodici piani nazionali che sono stati presentati fino adesso per la fase due sono stati respinti perché prevedevano la distribuzione di troppi crediti di emissione.

L'Ue riuscirà a conquistarsi un ruolo di leadership mondiale nel campo della lotta al riscaldamento climatico solo se saprà dimostrarsi unita e coerente nell'attuazione delle iniziative che ha intrapreso o ha promesso di intraprendere. I governi europei vengono infatti spesso criticati perché sono riusciti a realizzare in materia ambientale molto meno di quanto annunciato.

La politica energetica comune di cui la Commissione europea ha delineato i contorni nel suo Libro Verde del marzo 2006¹³ ha obiettivi ambiziosi: punta a unificare le politiche energetiche (e, di fatto, ambientali) dei paesi membri, costituendo un fronte unico e compatto fra i paesi membri, che avrebbe certamente maggior peso nei negoziati internazionali. Il problema è che questo ambizioso programma della Commissione non è condiviso, o almeno non nella stessa misura, da tutti gli stati membri. Mentre, ad esempio, il Regno Unito e la Germania sostengono con convinzione i piani della Commissione, altri paesi, come la Polonia e la Repubblica ceca, si oppongono ad alcune misure chiave proposte dalla Commissione.

5. Sviluppi negli Usa

5.1. La posizione dell'amministrazione e del Congresso

All'ultimo G8 il presidente americano Bush ha assunto impegni in materia ambientale che, secondo alcuni osservatori, hanno segnato un punto di svolta nella politica dell'amministrazione americana in questo settore. Altri commentatori hanno espresso giudizi più cauti se non apertamente scettici, facendo notare come Bush non abbia preso posizioni nuove su una serie di temi fondamentali, come i meccanismi che si dovrebbero istituire per la riduzione delle emissioni.

¹³ Si veda il rapporto della Commissione Ue: *Libro Verde: una Strategia Europea per un'Energia Sostenibile, Competitiva e Sicura*, COM(2006) 105 Definitivo.

Sebbene all'inizio di giugno il presidente americano avesse già dichiarato di voler fissare un "obiettivo globale" di lungo termine per la riduzione dei gas serra, fino a pochi giorni prima del vertice del G8 non era chiaro se gli Stati Uniti avrebbero accettato di prendere parte a un nuovo negoziato in seno alle Nazioni Unite per la stipulazione di un trattato post-Kyoto. In un primo momento, gli Usa avevano infatti ventilato l'ipotesi di un negoziato extra-Onu che includesse tutti i principali paesi inquinatori del mondo¹⁴. Aderendo alla proposta di un negoziato nel quadro dell'Onu Bush ha fatto una concessione significativa.

Va notato d'altronde che da qualche tempo il presidente americano ha fatto propria la tesi secondo la quale il cambiamento climatico è una realtà scientificamente acclarata e che dipende anche dall'attività umana. In precedenza, molti esponenti dell'amministrazione non avevano nascosto il loro scetticismo persino sul fatto che il cambiamento climatico fosse un fenomeno accertato.

Nell'ultimo discorso sullo stato dell'Unione (gennaio 2007), il presidente ha annunciato di voler ridurre del 20% la quantità di carburante che si prevede sarebbe utilizzata nel 2017 (una riduzione sui previsti livelli futuri, non quelli attuali, e che esclude i consumi delle fabbriche). Questa riduzione dei consumi, e quindi delle emissioni, si otterrebbe, secondo il presidente, attraverso l'uso di tecnologie più pulite e moderne. La riduzione è stata motivata più dalla necessità di ridurre la dipendenza degli Usa dalle importazioni di petrolio che per combattere i cambiamenti climatici; tuttavia il presidente ha riconosciuto esplicitamente che il riscaldamento globale è un problema che è necessario affrontare. Queste prudenti affermazioni sono sembrate promettenti, dato che il riscaldamento globale non era neanche mai stato nominato nei discorsi sullo stato dell'Unione degli ultimi cinque anni.

Anche se con gli europei restano differenze notevoli – soprattutto sulla questione dei limiti alle emissioni e del ruolo delle economie emergenti – il cambiamento di rotta dell'amministrazione Usa può rappresentare un punto di partenza per una più efficace cooperazione a livello sia transatlantico sia globale.

Resta il fatto che diversamente da altri paesi industrializzati, gli Stati Uniti non hanno ratificato il Protocollo di Kyoto. L'amministrazione Bush ha sempre criticato le clausole del trattato che prevedono l'obbligo per i paesi sviluppati di ridurre l'emissione di fattori inquinanti, dispensandone invece i paesi in via di sviluppo. La Casa Bianca sostiene che, nella sostanza, il trattato introduca una discriminazione a danno delle economie più sviluppate, perché di fatto consente ai paesi poveri di crescere indisturbati e senza limiti, irrispettosi degli standard ambientali¹⁵.

Le resistenze americane alla fissazione di limiti alle emissioni trovano una delle principali spiegazioni nel ruolo frenante svolto dall'industria e del mondo degli affari. La riduzione di emissioni di anidride carbonica comporta costi non indifferenti per industrie quali, ad esempio, quella aeronautica, automobilistica e dell'edilizia. Le lobby industriali hanno quindi esercitato forti pressioni contro l'introduzione di limiti alle emissioni, sostenendo che ne avrebbero subito un forte svantaggio competitivo nei confronti delle industrie dei paesi emergenti. A Washington è diffusa l'idea che una tale competizione asimmetrica avrebbe un'altra conseguenza inaccettabile: le industrie più inquinanti avrebbero un ulteriore incentivo a trasferire le loro produzioni in paesi poveri liberi da vincoli ecologici, con effetti disastrosi sull'occupazione in America. Per queste ragioni gli Stati Uniti si sono sempre dichiarati indisponibili a concordare una

¹⁴ *Bush calls for action to reduce greenhouse gases*, «International Herald Tribune», 31 maggio 2007: <http://www.ihf.com/articles/2007/05/31/news/enviro.php?page=1>.

¹⁵ Per un utile approfondimento sul dibattito politico riguardante il *cap-and-trade system* si veda Alex Evans, *How Cap-and-Trade Could Replace Foreign Aid*, «Foreign Policy», febbraio 2007, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3699.

sostanziale riduzione di emissioni di Co2 fino a quando paesi come la Cina o l'India non faranno altrettanto.

Negli ultimi tempi però le cose sembrano aver preso una piega diversa anche in America. L'attenzione verso i temi ambientali è cresciuta notevolmente. Le disastrose conseguenze dell'uragano Katrina, che nel settembre 2005 ha provocato l'inondazione di New Orleans, in Louisiana, hanno impressionato profondamente l'opinione pubblica, suscitando un diffuso timore che eventi analoghi possano ripetersi in futuro per effetto proprio dei cambiamenti climatici.

I democratici, che hanno vinto le ultime elezioni congressuali, ne hanno fatto un tema di campagna elettorale e sembrano decisamente più inclini dell'amministrazione a discutere strategie globali di contrasto al riscaldamento climatico. Diversi deputati e senatori sensibili al tema del riscaldamento globale hanno conquistato un seggio in parlamento e parlamentari sostenitori di misure di regolamentazione delle emissioni hanno assunto la presidenza di commissioni parlamentari. Ad esempio, la senatrice democratica Barbara Boxer ha rimpiazzato James Inhofe alla presidenza della Commissione ambiente e lavori pubblici. Inhofe è noto per aver definito più volte il riscaldamento globale "la più grande truffa mai perpetrata ai danni del popolo americano" e l'Agenzia per la protezione dell'ambiente "una burocrazia stile Gestapo". Un altro noto scettico del cambiamento climatico, Richard Pombo, ha perso la presidenza della Commissione risorse della Camera.

Il nuovo Congresso democratico si è messo velocemente in moto per affrontare il tema del riscaldamento globale. La presidente della Camera Nancy Pelosi ha creato appositamente una nuova commissione, la Commissione sull'indipendenza energetica ed il riscaldamento globale. Diverse proposte di legge per un sistema di limitazione e vendita delle emissioni di gas serra stanno attualmente compiendo l'iter parlamentare. La più nota è firmata dai senatori John McCain, repubblicano di spicco e candidato alle elezioni presidenziali del 2008, e Joseph Lieberman, democratico indipendente. La proposta Lieberman-McCain, piuttosto moderata, ha raccolto l'appoggio di un altro candidato presidenziale, il democratico Barack Obama. Anche un terzo candidato per le elezioni presidenziali del 2008, la senatrice Hillary Clinton, si sta impegnando per una legislazione federale sul controllo delle emissioni.

Tuttavia sarebbe sbagliato aspettarsi che l'attività del Congresso si concluda automaticamente con l'approvazione di un sistema di regolamentazione delle emissioni di gas. Innanzitutto i democratici godono di una maggioranza piuttosto esigua al Senato, e per approvare misure contro il riscaldamento globale dovranno convincere alcuni parlamentari repubblicani. Le lobby di industrie contrarie ad ogni riduzione di gas imposta per legge, come l'industria automobilistica, sono ancora molto forti. Qualsiasi normativa dovrà poi essere approvata dal presidente Bush che possiede il diritto di veto sui progetti di legge approvati dal Congresso. In breve, il nuovo Congresso è certamente più sensibile del precedente ai temi della protezione dell'ambiente, ma è improbabile che vengano varate misure radicali.

5.2. Le iniziative a livello statale e locale

Se il governo federale non si è finora impegnato nel regolamentare le emissioni di gas serra, si sono però sviluppate diverse iniziative a livello statale e locale.

Nel nord-est degli Usa, otto stati (Maine, New Hampshire, Vermont, Connecticut, New York, New Jersey, Delaware, Massachusetts) hanno dato vita a un'iniziativa regionale per limitare l'emissione dei gas serra (*Regional Greenhouse Gas Initiative*, Rggi). L'iniziativa consiste in un sistema di limite e vendita di emissioni di biossido di carbonio a livello statale e interstatale. La vendita di emissioni dovrebbe iniziare nel 2009. Uno degli obiettivi dichiarati della Rggi è fare pressione sul governo federale

dimostrando che si possono ottenere riduzioni di emissioni di gas serra anche senza ratificare il Protocollo di Kyoto e senza pregiudicare lo sviluppo economico.

L'iniziativa sarà presto imitata da una coalizione di cinque stati dell'ovest degli Usa: California, Arizona, New Mexico, Oregon e Washington. Nell'ambito dell'iniziativa, chiamata *Western Regional Climate Action Initiative*, i cinque stati svilupperanno entro quest'anno un sistema di limite e vendita di emissioni. Il sistema dovrebbe porre particolare enfasi sullo sviluppo di fonti energetiche alternative. Il governatore repubblicano della California, Arnold Schwarzenegger, spera di poter associare l'iniziativa alla già citata Rggi in modo da creare un unico grande mercato di emissioni.

Schwarzenegger ha avuto un ruolo di primo piano nella promozione della *Western Initiative*. Il governatore della California sta dimostrando grande attenzione per il tema del riscaldamento globale e per l'ecologia in generale. Ha fatto approvare dal parlamento californiano il *Global Warming Solutions Act* che dovrebbe ridurre le emissioni di gas serra dello stato fino ai livelli del 1990 entro il 2020, oltre a offrire incentivi alle industrie che riducono le loro emissioni. Si tratta del taglio più ambizioso mai tentato negli Usa, che metterebbe la California in regola con il Protocollo di Kyoto. Dichiarandosi un "repubblicano sano di mente", Schwarzenegger ha detto, riferendosi alle leggi contro l'inquinamento, che "non vogliamo che sia Washington a dirci se possiamo essere in salute o dobbiamo morire di cancro". Il governatore ha inoltre dichiarato in un'intervista di voler fare del riscaldamento globale uno dei temi principali della campagna elettorale del 2008.

Anche a livello municipale stanno nascendo diverse iniziative. Cinque città della baia di San Francisco (Albany, Bates, Emeryville, Union City e Piedmont), con l'aiuto del console britannico a San Francisco, stanno studiando i metodi utilizzati dalla città di Londra per diminuire l'inquinamento e hanno chiesto aiuto al sindaco londinese Ken Livingstone, fornendo di fatto il primo esempio di collaborazione transatlantica in materia. L'iniziativa più importante a livello locale è quella portata avanti dal sindaco di Seattle Greg Nickels, che ha creato a sostegno del Protocollo di Kyoto una rete di 418 città in 50 diversi stati, con una popolazione totale di 60 milioni di persone. Le possibilità di azione di una città non sono paragonabili a quelle di uno stato, né in termini di risorse né in termini di poteri legislativi. Tuttavia le iniziative locali possono assumere una forte valenza simbolica, contribuendo a imporre il tema del controllo delle emissioni a livello federale.

5.3. Il mondo dell'industria

L'industria americana sta accettando l'idea che nel futuro le emissioni di gas serra saranno soggette a una regolamentazione più stretta. Quattro quinti dei dirigenti di aziende americani intervistati l'anno scorso dai *Cambridge Energy Research Associates* si aspettano seri limiti alle emissioni di gas serra entro un decennio.

Che l'industria si aspetti l'inizio di un nuovo regime in termini di controllo dell'inquinamento è confermato anche dalla crescita degli investimenti nel settore dell'energia pulita e rinnovabile. Lo sviluppo di fonti di energia alternativa è diventato il principale settore di investimento a Silicon Valley, l'area nel sud della California ad altissima concentrazione di piccole società innovative.

Molte aziende hanno deciso di accettare l'inevitabilità di politiche di riduzione delle emissioni e sono quindi interessate a partecipare al dibattito su quali misure assumere, per far valere il proprio punto di vista e scongiurare la possibilità che, lasciando il tema in mano a movimenti ecologisti, il legislatore finisca per adottare misure eccessivamente punitive per l'industria. Inoltre, la possibilità che il Congresso non approvi alcuna regolamentazione delle emissioni potrebbe rivelarsi la peggiore dal

punto di vista delle industrie. Senza un unico regolamento federale, le aziende sarebbero costrette a confrontarsi con i molti diversi regolamenti a livello statale, che si stanno sviluppando velocemente.

Diverse industrie stanno esercitando pressioni a favore di politiche di riduzione delle emissioni graduali e di lungo periodo, che darebbero loro il tempo necessario ad adattarsi ai nuovi criteri di produzione. Questo tipo di politiche a lungo termine trova il favore anche di una buona parte degli ambientalisti, in quanto consente di prevedere riduzioni consistenti delle emissioni.

Un esempio di questo tipo di *lobbying* è costituito dalla *US Climate Action Partnership* (Uscap), una organizzazione che riunisce alcune delle più grandi corporations – fra le quali DuPont, General Electric e Caterpillar – e gruppi ambientalisti. Uscap patrocina un approccio che consenta di affrontare con decisione il problema del riscaldamento globale favorendo al contempo la crescita economica. Subito prima del discorso di Bush sullo stato dell'Unione, a gennaio, Uscap ha inviato al presidente una lettera aperta per invitare il governo a creare un sistema nazionale di limitazione e vendita di emissioni di gas serra con l'obiettivo di ridurre le emissioni al 60% di quelle odierne entro il 2050.

Un'altra iniziativa portata avanti da un gruppo di aziende è la cosiddetta 3C (*Combating Climate Change*), che raccoglie quindici importanti compagnie americane ed europee (fra le quali Vattenfall, Enel, Bayer, Siemens e Suez). Rappresentanti di 3C si sono incontrati a gennaio con il presidente della Commissione europea Barroso per chiedere un nuovo regime di vendita di emissioni per il dopo Kyoto, ma con un orizzonte temporale molto più ampio.

Naturalmente non tutte le industrie americane hanno la stessa opinione. Ad esempio ExxonMobil, la più grande compagnia petrolifera del mondo, è contraria a leggi che controllino le emissioni di carbonio.

5.4. I nuovi orientamenti dell'opinione pubblica

A fine febbraio 2007, l'ex vice presidente degli Stati Uniti Al Gore è stato premiato con l'Oscar per il suo documentario "*The Inconvenient Truth*" che affronta il tema del riscaldamento globale. La vittoria di Gore, che è da tempo impegnato in una campagna contro il riscaldamento globale, è il segnale più visibile che la consapevolezza del fenomeno del cambiamento climatico è ormai ampiamente diffusa nel pubblico americano. Fino a qualche anno fa i cittadini americani erano fra i più scettici nei confronti del fenomeno, mentre oggi l'idea che il clima stia cambiando è largamente condivisa. La maggior parte degli americani pensa oggi che la minaccia del riscaldamento globale sia reale e seria, e chiede che i politici si occupino più attivamente del problema.

Al contrario di pochi anni fa, la percentuale di americani che si preoccupano del fenomeno è nella media mondiale. Secondo una ricerca pubblicata dalla Bbc, il 53% degli americani è seriamente preoccupato all'idea che l'attuale modo di produzione dell'energia stia creando danni irreparabili all'ambiente (anche attraverso il riscaldamento globale). La media mondiale è il 47%. Gli americani sono più preoccupati della media mondiale anche della possibilità che la mancanza di fonti energetiche danneggi l'economia (44% di americani, 39% mondiale) e che porti a conflitti fra gli stati (41% americani, 36% mondiale).

Per quanto riguarda i provvedimenti da prendere, secondo una ricerca del 2005 del Pew Research Center una grande maggioranza degli americani vorrebbe che gli Usa ratificassero il Protocollo di Kyoto. Tre quarti degli intervistati si dichiarano d'accordo a combattere le emissioni di gas serra anche se questo significasse un aumento dei costi dell'energia. Un altro sondaggio ha rilevato che comunque gli americani sono convinti

che nel lungo periodo misure di limitazione delle emissioni di gas serra finiscano per giovare all'economia, grazie agli stimoli alla ricerca scientifica e all'innovazione delle tecnologie.

Probabilmente i fattori che più hanno contribuito ad aumentare la consapevolezza degli americani per il fenomeno del riscaldamento globale sono stati l'inusuale incidenza di catastrofi naturali e la percezione di un consenso scientifico intorno al problema.

Negli ultimi anni, gli Usa sono stati colpiti da un numero record di uragani, alluvioni, siccità, incendi dovuti a condizioni climatiche eccezionali. L'uragano Katrina ha provocato un'inondazione che ha distrutto interi quartieri di New Orleans, in Louisiana. Si è trattato di uno dei peggiori disastri della storia americana. La percezione di un cambiamento climatico, con inverni insolitamente caldi e precipitazioni anormali, è ampiamente diffusa in tutti gli stati. Se, come ci si aspetta, fenomeni climatici di questo tipo continueranno, è molto probabile che aumenterà la richiesta popolare per misure di regolamentazione delle emissioni.

6. Prospettive per un'intesa transatlantica

Nonostante le differenze di posizione tra Stati Uniti ed Unione europea, si sono avuti alcuni sviluppi negli Usa sia a livello federale che dei singoli stati che potrebbero consentire una maggiore convergenza transatlantica.

Come già sottolineato, il presidente Bush ha accettato di iniziare i negoziati per un nuovo accordo internazionale che succeda al Protocollo di Kyoto in occasione del prossimo meeting sull'ambiente delle Nazioni Unite, che si terrà a Bali nel dicembre 2007¹⁶. È un punto che non va sottovalutato alla luce della riluttanza più volte manifestata dall'amministrazione Bush a riconoscere un ruolo centrale alle Nazioni Unite e, più in generale, alle istituzioni multilaterali. Ciò detto, è ancora da chiarire quale sarà l'approccio americano ad una conferenza che, verosimilmente, vorrà discutere il futuro trattato sulla base, almeno in parte, delle disposizioni del Protocollo di Kyoto, che gli Usa continuano ad avversare.

Le ultime mosse di Bush lasciano sperare che Washington possa far passi concreti che controbilancino il rifiuto del trattato. Resta da definire il "come". È probabile che l'Ue punti sull'ampliamento e sul rafforzamento del sistema di vendite delle emissioni. Washington non condivide l'entusiasmo europeo per questo meccanismo, pur essendone stato l'iniziale promotore (furono infatti gli americani ad insistere affinché il *cap-and-trade system* fosse introdotto nell'accordo di Kyoto¹⁷). L'amministrazione Bush ritiene che il riscaldamento globale vada affrontato stabilendo obiettivi per ogni paese su base volontaria e secondo criteri discrezionali stabiliti dalle singole industrie, attraverso l'adozione di nuove tecnologie ed incoraggiando l'uso di energie rinnovabili. Secondo la Casa Bianca, ciò garantirebbe alle aziende la possibilità di investire in tecnologie più pulite. Un altro punto in discussione sarà l'imposizione di tasse più

¹⁶ Cfr. Vertice del G8, Heiligendamm (Germania), *Growth and Responsibility in the World Economy*, cit., p.16, punto 52: "Noi riconosciamo che il processo Onu sul clima sia il forum adatto per la negoziazione di future azioni globali sul cambiamento climatico. Siamo impegnati a procedere in tale forum ed invitiamo tutte le parti a partecipare attivamente e costruttivamente alla Conferenza sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite in Indonesia il prossimo dicembre 2007 con la prospettiva di raggiungere un accordo di vasta portata per il periodo successivo al 2012 (un accordo post-Kyoto) che includa tutti i maggiori soggetti inquinanti".

¹⁷ Al riguardo, si tenga presente che, prima del Protocollo di Kyoto, il meccanismo di limite e vendita di emissioni venne concepito per la prima volta negli Stati Uniti nell'ambito della legge del 1990 che emendava il *Clean Air Act* del 1963. Il provvedimento venne promosso dal presidente americano George H. Bush per combattere le piogge acide.

elevate sulle attività più inquinanti – le c.d. *carbon taxes* – ma anche su questo si è lontani da un accordo. Gli Usa non potranno però mancare dall'avanzare una qualche proposta per dimostrare la serietà dell'impegno preso all'ultimo summit del G8¹⁸.

La questione del riscaldamento globale si intreccia con quella della sicurezza energetica. Il problema è che Stati Uniti ed Europa hanno visioni diverse della sicurezza energetica. Gli europei puntano soprattutto sulla diversificazione delle fonti di approvvigionamento al fine di garantire disponibilità energetiche alternative in caso di crisi, mentre gli Stati Uniti, soprattutto dopo l'emersione della minaccia terroristica, concepiscono la sicurezza energetica in termini più prettamente strategico-militari, come sicurezza fisica delle rotte e delle strutture per il loro rifornimento – principalmente di petrolio¹⁹. Affinché possano cooperare più efficacemente in materia ambientale, Stati Uniti ed Europa dovranno, pertanto, trovare dei punti comuni per un approccio condiviso anche in tema di sicurezza energetica²⁰.

Un altro elemento centrale per il futuro delle politiche ambientali, nonché della cooperazione transatlantica al riguardo, è il ruolo delle economie emergenti. Stati Uniti e Unione europea dovranno fare opera di sensibilizzazione nei confronti dei paesi emergenti, convincendoli che, se non affrontato tempestivamente, il riscaldamento globale produrrà i danni maggiori e più immediati proprio nei paesi in via di sviluppo, più vulnerabili sia perché in aree geograficamente svantaggiate sia per le limitate risorse di cui dispongono per affrontare il problema. Non sarà facile persuaderli ed è essenziale che gli si dimostri che l'adozione di un sistema di tassazione sulle emissioni di sostanze nocive all'ambiente o l'introduzione di un sistema *cap-and-trade* non limiterebbe o penalizzerebbe la loro crescita economica. Stando al già citato rapporto Stern, infatti, la creazione di un sistema di controllo delle emissioni è compatibile con le esigenze di crescita dell'economia mondiale²¹.

Senza la partecipazione di paesi come Cina, India, Brasile, Messico o Sudafrica gli sforzi di contrasto al cambiamento climatico rischiano di risultare vani. Per questo motivo i membri del G8 hanno da tempo coinvolto i paesi menzionati in un dialogo sul clima. A tal riguardo, va ricordato che lo scorso febbraio un gruppo di parlamentari degli stati del G8+5²² ha avanzato una serie di proposte per il trattato post-Kyoto, incluso un sistema di *cap-and-trade* applicabile sia ai paesi industrializzati che a quelli in via di sviluppo²³.

L'accordo finale dell'ultimo G8 ha consentito di avere risposte più chiare almeno su parte della questione climatica, fissando i limiti alle emissioni da raggiungere e la scadenza (entro il 2050). Resta ancora da definire il meccanismo per mezzo del quale tale obiettivo verrà raggiunto, il livello di riduzione che ogni singolo paese dovrà operare e come il peso dell'impresa sarà distribuito fra paesi ricchi e quelli in via di sviluppo. Una possibilità che è stata indicata da alcuni leader dei paesi partecipanti all'ultimo G8 è l'introduzione di un sistema di tassazione (diretto o indiretto) che penalizzi le attività dannose per l'ambiente e che quindi favorisca le opzioni meno

¹⁸ Le strategie della Casa Bianca in tema ambientale sono contenute in *Global Climate Change Policy Book*, febbraio 2002: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/climatechange.html>.

¹⁹ The Atlantic Council of The United States, *Transatlantic Energy Cooperation: Evolving Markets and Changing Security Concerns*, p. 3-4: <http://www.acus.org/docs/Transatlantic%20Energy%20issues.pdf>.

²⁰ Da evidenziare è il fatto che quest'anno il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha tenuto, sotto la presidenza britannica, la prima discussione sui legami fra cambiamenti climatici e conflitti internazionali. Riguardo al tema dei riflessi del cambiamento climatico sulla sicurezza negli Stati Uniti, si veda il rapporto *National Security and the Threat of Climate Change*: <http://securityandclimate.cna.org/>.

²¹ Cfr. Sir Nicholas Stern, *Stern Review: The Economics of Climate Change*, cit.

²² I "5" sono Brasile, Cina, India, Messico e Sudafrica.

²³ «Bbc News», *Politicians sign new climate pact*, 16 febbraio, 2007: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/6364663.stm>.

inquinanti. Ma resta da vedere se gli attori internazionali avranno il coraggio di attuare un provvedimento che andrebbe a colpire alcuni interessi industriali e che potrebbe risultare impopolare.

Box 4 – Le economie emergenti: l'esempio della Cina

L'eccezionale crescita economica cinese sta avvenendo a costi ambientali molto alti: la maggior parte dei corsi d'acqua sono altamente inquinati, la qualità dell'aria nei centri urbani più sviluppati è al limite del sostenibile per la salute umana, l'industria è inefficiente e ciò implica sprechi energetici particolarmente elevati.

Si prevede che fra due anni la Cina sarà diventato il maggiore produttore di gas serra, superando gli Usa.

Pechino ha di recente elaborato e pubblicato il primo rapporto nazionale cinese sul cambiamento climatico (*National Climate Change National Assessment Report*). Sebbene il piano riconosca l'importanza delle problematiche ambientali e preveda misure di prevenzione, esso contiene pochi impegni precisi. Inoltre, il rapporto ribadisce la posizione di Pechino secondo la quale un sistema che preveda un tetto obbligatorio alle emissioni di Co2 è da considerarsi sleale per la Cina ed il resto dei paesi in via di sviluppo, che stanno cercando di migliorare e modernizzare i loro standard di vita. Il piano prevede fra l'altro:

- l'adozione di tecnologie per il risparmio energetico;
- misure che consentano di catturare e conservare il biossido di carbonio rilasciato nell'atmosfera;
- l'espansione dell'utilizzo di energia nucleare e di fonti energetiche rinnovabili, le quali dovranno costituire il 10 percento dell'offerta nazionale entro il 2010;
- un programma nazionale di riforestazione per aiutare l'assorbimento di Co2.

Sono misure apparentemente compatibili con quanto propongono Europa e Stati Uniti. Il nodo da sciogliere sarà soprattutto politico. Nelle sedi internazionali la Cina, come pure l'India e agli altri paesi emergenti più popolosi, ha sostenuto che il suo livello di inquinamento pro capite è ancora piuttosto basso e, dunque, spetta ancora ai paesi sviluppati, in particolare agli Stati Uniti, sopportare il peso maggiore dei costi associati al contrasto al surriscaldamento climatico. Inoltre, la leadership cinese sostiene che i paesi più sviluppati dovrebbero trasferire tecnologie e fornire assistenza finanziaria ai paesi in via di sviluppo per metterli in condizione di affrontare i problemi ambientali.

Facendo leva su questa giustificazione, la Cina potrebbe pertanto continuare a rifiutarsi di adottare sistemi di restrizione delle emissioni di gas serra specialmente se il governo fosse convinto che ciò porterebbe a un rallentamento della crescita economica nazionale.

7. Conclusioni

Sembra essersi formato un ampio consenso di base sull'esistenza e sulla gravità del fenomeno del riscaldamento globale sia negli Usa che in Europa. La percentuale di cittadini e di attori sociali che chiede ai politici di prendere provvedimenti per combattere il fenomeno è in costante crescita.

Gli Usa hanno mantenuto a lungo un atteggiamento scettico nei confronti del cambiamento climatico, ed avevano partecipato quasi contro voglia ai negoziati per il Protocollo di Kyoto. La percentuale di cittadini americani preoccupata dal fenomeno è tuttavia cresciuta notevolmente negli ultimi anni, sia per i fenomeni atmosferici anomali che hanno colpito gli Usa sia per il crescente consenso scientifico che ha certificato in

modo inequivocabile l'esistenza effettiva del fenomeno del riscaldamento globale. Anche attori sociali che erano stati i più decisi avversari di qualunque iniziativa in materia, comprese le grandi imprese, hanno cominciato a cambiare posizione. La società americana, che ha peraltro una lunga tradizione ambientalista, sembra sempre più propensa a sostenere una politica più attiva di contrasto ai cambiamenti climatici.

Negli Usa sono stati già adottati importanti provvedimenti a livello locale e statale, probabilmente perché le istituzioni locali sono più vicine ai cittadini e più pronte a reagire alle loro domande. Tuttavia le questioni ambientali sono stati centrali anche nelle elezioni di medio termine per il Congresso, e si sono ormai imposte anche a livello federale. Non è un caso che tre dei più importanti candidati per le elezioni presidenziali del 2008 (i senatori Clinton, Obama e McCain) abbiano già preso posizioni molto chiare a favore di regolamentazioni più rigide. C'è pertanto una ragionevole aspettativa che gli Usa possano iniziare a partecipare in modo propositivo alla ricerca di un sistema globale economicamente sostenibile di riduzione delle emissioni di gas serra.

L'Unione europea da parte sua appare decisa ad affrontare con determinazione il tema del riscaldamento globale e a svolgere un ruolo trainante a livello internazionale, come dimostrato dall'atteggiamento tenuto in occasione dei negoziati per Kyoto ma anche dalle pressioni che i leader europei stanno esercitando su Bush. Esiste un sostanziale accordo fra i paesi dell'Ue sulla necessità di affrontare il problema delle emissioni di gas serra. Il problema maggiore è la capacità dell'Unione di raggiungere gli obiettivi che si è prefissa, capacità messa in dubbio dai risultati non esaltanti della prima fase di attuazione del sistema di vendita delle emissioni. Tuttavia l'esperienza avviata dall'Ue è stata importante, avendo costituito un esempio, se non un modello, per gli altri paesi. Inoltre l'Unione si sta adoperando per migliorare il sistema di limitazione delle emissioni e di compravendita dei relativi crediti.

In conclusione, una maggiore convergenza di posizioni a livello transatlantico appare di cruciale importanza per un successo dei negoziati sul dopo-Kyoto che si svolgeranno in ambito Onu. È fondamentale a tal fine che negli Usa si consolidi la svolta ambientalista, traducendosi in nuovi provvedimenti a livello federale, e che in Europa si affermi una linea comune sui temi dell'energia, compresa la sicurezza energetica. Tutto ciò è peraltro necessario per convincere anche i paesi in via di sviluppo, le cui attività economiche rischiano di diventare sempre più fonte di un inquinamento irreversibile, ad adottare politiche più responsabili all'interno e di maggiore cooperazione a livello internazionale.