

Antonio Villafranca

VERSO COPENAGHEN: SUCCESSO O FALLIMENTO?

Da diverso tempo il tema del riscaldamento globale è uscito dalla ristretta cerchia degli scienziati che studiano il fenomeno per **entrare a pieno diritto nelle agende dei leader politici di tutto il mondo**. Le notizie sullo scioglimento dei ghiacciai, l'intensificarsi di fenomeni meteorologici estremi (uragani, tornado, desertificazione, ecc.) e l'impegno di personalità illustri come Al Gore hanno attratto l'attenzione dei mass media e sensibilizzato il pubblico mondiale al punto che le questioni ambientali rientrano ormai tra i problemi più urgenti segnalati nei sondaggi¹.

A fronte di questo crescente interesse negli ultimi 20 anni si è sviluppata "spontaneamente" una forma di governance multi-livello incentrata sullo **United Nations Framework Convention on Climate Change** (Unfccc) che ha permesso di raggiungere dei primi risultati in termini di riduzioni di CO₂ principalmente attraverso il Protocollo di Kyoto. Tuttavia tali risultati non possono che essere considerati modesti in quanto gli impegni sinora assunti risultano geograficamente e temporalmente limitati. Va infatti rilevato che solo alcuni paesi industrializzati (tra cui spicca l'assenza degli Stati Uniti) si

sono finora assunti impegni vincolanti nell'ambito del Protocollo di Kyoto², mentre il contributo dei paesi in via di sviluppo è esclusivamente su base volontaria, malgrado crescenti emissioni provengano da paesi come la Cina e l'India (la cui crescita è alimentata principalmente dalla risorsa energetica più inquinante, il carbone).

Inoltre il Protocollo di Kyoto scadrà nel 2012 e nessun impegno è previsto per il futuro. Con l'obiettivo dunque di **ampliare il numero di paesi** che contribuiscono alla lotta ai cambiamenti climatici e di porre degli **obiettivi dal 2013 in poi** sono state avviate delle negoziazioni in ambito Unfccc che culmineranno nella Conference of the Parties (COP) che si terrà a Copenaghen dal 7 al 18 dicembre. La domanda che ovviamente tutti pongono in questo momento è se questo summit avrà successo o rappresenterà un fallimento (o più probabilmente qualcosa a metà tra i due). Per rispondere correttamente a questa domanda è tuttavia opportuno verificare se e in che misura il modello di **governance della lotta al climate change** che si è sinora sviluppato è coerente con gli obiettivi che la comunità scientifica ha indicato per i prossimi

¹ Si veda *Europeans' attitude towards climate change*, Eurobarometro speciale, 313, July 2009.

² I paesi che hanno assunto obiettivi vincolanti sono elencati nell'Annex 1 del Protocollo di Kyoto.

N. 168 - DECEMBER 2009

Abstract

Political leaders from poor, emerging and rich countries will meet in Copenhagen from 7 to 18 December to face a truly global challenge: climate change.

The main expected goals of the summit are the identification of binding targets for the post-Kyoto period (from 2013 onwards) and the inclusion of reluctant and/or emerging countries in fighting climate change. Despite the urgency of this fight and the alarms from the scientific community, negotiations for such ambitious goals are anything but easy and, as a consequence, the outcome of the summit is still a conundrum.

The Policy Brief intends to provide criteria for a fair evaluation of the expected results of the summit and include them in a revised governance of climate change based on a global vision (i.e. the creation of a single carbon market). These criteria can help judge the summit a success, a failure, or something in between.

Antonio Villafranca is Senior Research Fellow at ISPI.

decenni e, in secondo luogo, quali parametri devono **guidarci nel giudicare con precisione il successo o l'insuccesso del vertice di Copenaghen**.

Le caratteristiche del *climate change*

Per valutare l'attuale modello di governance multilivello è anzitutto necessario identificare le caratteristiche del *climate change* che ne influenzano maggiormente efficienza ed efficacia. La prima di queste caratteristiche è legata alla **velocità del fenomeno**. Già da diversi anni la comunità scientifica stima che l'aumento delle temperature medie mondiali potrebbe toccare i 5°C entro la fine del secolo (ma non mancano previsioni più pessimistiche)³, con conseguenze potenzialmente drammatiche (e in gran parte sconosciute) su clima, piante, animali e uomini. A ciò bisogna anche aggiungere alcuni **"effetti collaterali"** riguardanti la disponibilità e la qualità di cibo e acqua, le migrazioni di massa conseguenti agli specifici effetti sul territorio, la diffusione delle malattie infettive, ecc.

Ciò che dunque maggiormente interessa dal punto di vista della valutazione del modello di governance non è tanto l'intensità del fenomeno, quanto piuttosto la velocità con cui esso si sta verificando. I mutamenti politici – soprattutto se considerati a livello mondiale – si verificano infatti con estrema lentezza ed è quindi improbabile che il sistema politico internazionale possa esprimere un "naturale" adattamento che assicuri una efficace governance già nei prossimi decenni. È

invece del tutto evidente la necessità di una forte volontà politica a livello mondiale che proceda a scelte consapevoli (e coraggiose) per far sì che l'aumento delle temperature non superi (come chiede la maggior parte della comunità scientifica) i 2°C entro la fine del secolo.

L'altra caratteristica da tener presente nella valutazione della governance mondiale è rappresentata dalla **natura globale del fenomeno**. Come evidenziato da Nicholas Stern⁴, tale fenomeno è globale sia in relazione alle sue cause che in relazioni ai suoi effetti. Va infatti segnalato che chiunque proceda all'emissione di CO₂ nel mondo (causa) contribuisce all'aumento delle temperature medie globali (effetto)⁵. I gas emessi, peraltro, possono permanere nell'atmosfera anche per centinaia di anni dal momento della loro emissione (persistenza del fenomeno).

Tutto ciò ha importanti implicazioni in termini strettamente economici in quanto spinge verso comportamenti di **free riding** tra i vari attori responsabili delle emissioni. La lotta al cambiamento climatico può infatti essere considerata alla stregua di un "bene pubblico" con la conseguenza che la scelta migliore per un singolo paese sarebbe quella di non accollarsi i costi della lotta dato

che esso non potrà comunque essere escluso dal godimento dei benefici derivanti dagli sforzi altrui. Inoltre la persistenza del fenomeno fa sì che i danni (e i relativi costi) delle emissioni odierne potranno essere stimati con precisione (e le loro conseguenze pienamente apprezzate) solo nel futuro (e probabilmente in un futuro lontano).

Va infine segnalato che mentre i costi della lotta debbono essere sostenuti già a partire da oggi (soprattutto quelli riguardanti la mitigazione del fenomeno), i relativi ricavi (derivanti dall'efficienza energetica, dallo sviluppo delle energie rinnovabili e, più in generale, di *green technologies*) risultano ancora più incerti dei costi e conseguibili, in gran parte, in futuro.

La natura di "bene pubblico" della lotta al *climate change* legata all'incertezza e alla discrasia tra i costi e i ricavi della lotta stessa fanno sì che, in termini di governance, risulti estremamente difficile adottare un modello condiviso in cui ciascun attore sia disposto ad assumersi degli impegni proporzionali alle proprie emissioni (**burden sharing**).

L'attuale modello di governance

Il modello di governance che si è sviluppato "spontaneamente" (ovvero senza un preciso disegno a monte) negli ultimi venti anni mostra con chiarezza i limiti derivanti dalle sopra citate caratteristiche del *climate change* (velocità del fenomeno e natura globale). Nello specifico, l'attuale modello di governance può essere scomposto in tre parti (si veda

⁴ *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006, HM Treasury.

⁵ Esula da questo articolo la discussione sulla natura antropogenica del *climate change*. La maggioranza della comunità scientifica ha più volte ribadito che il *climate change* è, almeno parzialmente, un fenomeno causato dall'uomo (per ulteriori informazioni al riguardo si consulti: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data.htm).

³ Dati contenuti nell'Ipcc Report 2001.

Figura 1)⁶. Una rapida disamina di ciascuna di queste parti permetterà di evidenziare a ogni livello le carenze generate, più o meno direttamente, dalle caratteristiche del *climate change* sopra evidenziate. La prima parte di questo modello attiene al livello mondiale ed è incentrata sull'**Unfccc** che è entrato in vigore nel 1994 e il cui risultato più importante è

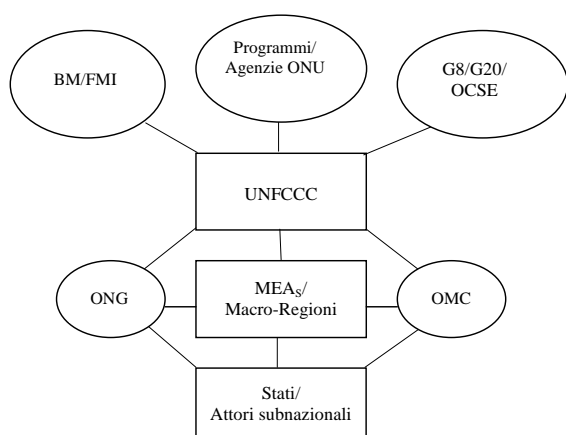


Figura 1: L'attuale modello di governance multilivello

rappresentato dalla firma nel 1997 del Protocollo di Kyoto. L'Unfccc opera all'interno della complessa costellazione delle Nazioni Unite e condivide obiettivi e strumenti con la Banca mondiale, il Fondo monetario e altri attori a livello mondiale (come l'Ocse e il G8/G20). A questo livello le carenze riguardano essenzialmente il **ridotto coordinamento e la mancanza di chiarezza sui compiti e sulle gerarchie** (basti pensare che all'interno delle Nazioni Unite ben 15 attori si occupano di *water scarcity*).

⁶ Per una trattazione più approfondita del tema si veda A. VILLAFRANCA, *Feeling the Heat: towards a Revised Governance of Climate Change*, in C. SECCHI - A. VILLAFRANCA (Eds.), *Liberalism in crisis. European Economic Governance in the Age of Turbulence*, Edward Elgar, September 2009.

La seconda parte riguarda invece il livello macroregionale di cui fanno parte, tra gli altri, l'**Unione europea** e vari accordi tra stati che mirano alla riduzione delle emissioni (i cosiddetti **Multilateral Environmental Agreements – Meas**).

In questo caso il problema maggiore riguarda il mantenimento della **coerenza tra gli obiettivi definiti a livello globale e le azioni da perseguire ai livelli sotto-ordinati** (nazionale e subnazionale).

In pratica questo livello dovrebbe rappresentare una utile "cinghia di trasmissione" degli obiettivi globali ai livelli sottostanti che, se opportunamente sfruttata, permetterebbe peraltro di

porre in essere meccanismi solidaristici all'interno della macro-regione (questa, ad esempio, è la logica che guida l'Unione europea nel fissare il contributo di ciascun paese membro al raggiungimento degli obiettivi "20,20,20 entro il 2020"). L'ultimo livello è quello **statale e sub-statale** a cui è delegato concretamente il perseguimento degli obiettivi definiti ai livelli sovraordinati. In questo caso, oltre a riproporsi il problema della **coerenza di tali azioni con gli obiettivi delineati ai livelli superiori**, si pone anche il problema della loro **efficacia**. Molto spesso infatti dal territorio emergono esigenze di lotta all'inquinamento che non sono necessariamente legate agli obiettivi di lotta al *climate change* (ad esempio possono riguardare agenti inquinanti che non rientrano tra i

gas serra). Inoltre molte iniziative avviate nel territorio rischiano di essere dimensionalmente influenti se non vengono inserite in schemi di cooperazione non solo verticale (con lo stato e la macro-regione di appartenenza) ma anche orizzontale (con altri attori sub-nazionali all'interno dello stesso stato o all'estero)⁷. Va enfatizzato inoltre il ruolo giocato dalle Ong che possono influenzare le decisioni prese a tutti i livelli (l'Unfccc gli riconosce un ruolo formale al proprio interno). Parimenti importante è il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) i cui successivi round negoziali influiscono sul commercio mondiale (e di conseguenza sull'inquinamento legato al trasporto delle merci), oltre a rappresentare un potenziale interlocutore per macroregioni (come l'Ue) o singoli stati che dovessero lamentare forme di concorrenza sleale legate a vincoli ambientali differenti nei paesi di origine dei prodotti ("dumping ambientale" e "carbon leakage").

Ciò che emerge in definitiva è un modello inevitabilmente frammentato e incoerente che, da un lato, risente dei limiti causati da atteggiamenti di *free riding* e, dall'altro, rischia di non riuscire a tenere il passo imposto dalla velocità dei cambiamenti climatici.

È questo dunque il complesso contesto multilaterale nell'ambito del quale si stanno sviluppando le negoziazioni per il periodo post-Kyoto e alla luce del quale valutare il possibile successo o

⁷ Alcuni esempi di collaborazione orizzontale sono rappresentati dal Klimatkommunerne svedese, dal C40 Cities che include alcuni tra le principali città del mondo, dallo US Mayors' Climate Protection Agreement, ecc.).

fallimento del vertice di Copenaghen.

Le tentazioni del bilateralismo

Al momento i più grandi free-rider al mondo in tema di climate change sono senza dubbio gli Stati Uniti. Malgrado infatti siano secondi solo all'Australia in termini di emissioni pro capite (rispettivamente 20,5 e 19,78 tonnellate di CO₂ all'anno, rispetto a 10,2 dell'Ue, 4,5 della Cina e 1,1 dell'India)⁸ e siano tra i primi responsabili dello "stock" di CO₂ già immesso nell'atmosfera, non hanno ancora assunto impegni vincolanti. Il Protocollo di Kyoto (che impone in capo ai paesi industrializzati una riduzione, rispetto al 1990, di circa il 5% delle emissioni entro il 2012) era stato originariamente firmato dall'Amministrazione Clinton, ma il Congresso si era in seguito rifiutato di autorizzarne l'entrata in vigore. La situazione sembra, a prima vista, essere cambiata con l'elezione di Barack Obama che ha fatto dello sviluppo delle energie rinnovabili (con la conseguente riduzione della dipendenza energetica degli Usa dall'estero) e del rispetto dell'ambiente uno dei suoi cavalli di battaglia durante la campagna elettorale. In effetti la nuova Amministrazione ha presentato al Congresso l'**American Clean Energy and Security Act** (Aces) che cerca di seguire l'esempio europeo utilizzando il meccanismo del

*cap and trade*⁹ e avviando un *carbon market*, ovvero un mercato dei diritti di inquinamento¹⁰. I principali obiettivi che l'Aces si pone (oltre a varie iniziative riguardanti l'efficienza energetica e lo stoccaggio di CO₂) riguardano l'utilizzo delle energie rinnovabili per almeno il 20% della produzione energetica nazionale, oltre che la riduzione del 17% delle emissioni di CO₂ entro il 2020. Sembrano obiettivi del tutto simili a quelli che con il Pacchetto ambiente ("20-20-20 entro il 2020") l'Ue si è posta lo scorso dicembre. Ma a una lettura più attenta le cose non stanno esattamente in questi termini. Infatti l'Aces prende come anno di riferimento il 2005 e non il 1990, come

invece fa l'Ue. In pratica una riduzione delle emissioni del 17% rispetto al 2005 corrisponde a circa il 4-7% in meno rispetto al 1990, quindi di gran lunga inferiore rispetto all'obiettivo del 20% (almeno) che l'Ue si è posta. Malgrado dunque l'impegno americano non possa certamente definirsi ambizioso, né tanto meno paragonabile a quello europeo, l'Aces non ha ancora superato lo scoglio del Senato americano. Lo scorso giugno è stato approvato dalla Camera, ma è indicativo che circa 40 deputati democratici si siano rifiutati di votarvi a favore. Ancora più difficile, se non improbabile, è proprio il passaggio al Senato dove i numeri sono meno favorevoli a Obama e in cui, peraltro, l'Amministrazione è già impegnata a condurre una lotta serrata sulla riforma sanitaria. Non è un caso che Todd Stern, "special envoy for climate change" degli Usa e veterano dell'Amministrazione Clinton (aveva negoziato anche il Protocollo di Kyoto), abbia dichiarato che non firmerà un accordo che sarebbe *dead on arrival* al Congresso. È evidente il timore di non ripetere lo stesso errore del Protocollo di Kyoto.

Ma le difficoltà della negoziazione di Copenaghen riguardano anche i paesi in via di sviluppo e i paesi emergenti. In particolare la **Cina** (le cui emissioni sono aumentate del 120% dall'inizio del decennio)¹¹ ha mostrato segnali di apertura nei mesi scorsi affermando che intende portare la propria quota di energie rinnovabili nel mix energetico nazionale al 15% entro il 2020. La Cina ha peraltro stanziato la più alta somma al mondo per le *green technologies* (ben 221 miliardi di dolla-

⁸ Per i dati della Ue si veda la Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, *Progressi verso il conseguimento degli obiettivi di Kyoto*, 1581, SEC, 12 novembre 2009. Per i dati extra-Ue si veda *Climate Change Risk Report 2009-2010*, Maplecroft, September 2009.

⁹ Dopo aver posto un vincolo massimo alle emissioni ("cap"), le aziende che inquinano meno rispetto al passato (a cui vengono attribuiti permessi mediante la logica del "grandfathering") possono vendere i propri permessi in eccesso ("trade").

¹⁰ Nell'Unione europea la Direttiva n. 87 del 2003 ha dato avvio allo European Emission Trading Scheme (EU Ets) che coinvolge oggi un numero di imprese responsabili di circa il 40% delle emissioni di CO₂. Oltre il 90% dei permessi di inquinamento nell'ambito dell'Ets è stato finora concesso a titolo gratuito. L'Ets ha già sperimentato una *warm-up phase* nel periodo 2005-2007 in cui è stata avviata la negoziazione dei permessi di inquinamento, mentre il periodo 2008-2012 è quello vincolante in quanto dovranno essere raggiunti gli obiettivi di Kyoto. Con il Pacchetto ambiente del dicembre 2008 (l'ormai famoso "20-20-20 entro il 2020") l'Ue ha unilateralmente deciso che per il periodo 2012-2020 verrà ampliato il numero delle imprese include nell'Ets (fino a giungere al 50% delle emissioni di CO₂) e che a partire dal 2013 (ovvero nel periodo post-Kyoto) fino a due terzi dei permessi verranno assegnati mediante asta a pagamento.

¹¹ Si veda J. RUBIN - B. TAL, *The Carbon Tariff*, March 2008.

ri)¹² all'interno del proprio pacchetto di stimolo dell'economia. Tuttavia ha sempre ribadito che il suo impegno nella riduzione delle emissioni deve essere accompagnato da aiuti e trasferimenti tecnologici da parte dei paesi industrializzati. Questa posizione è comune, con pochi distinguo, a tutti i Pvs e paesi emergenti. Essi infatti ritengono, a ragione, i paesi industrializzati responsabili delle emissioni del passato e chiedono a loro non solo di ridurre del 40% le emissioni entro il 2020 ma anche di fornire risorse finanziarie e tecnologiche adeguate. Una recente pubblicazione della Banca mondiale¹³ ha evidenziato che **dal 2010 al 2050 saranno necessari da 75 a 100 miliardi \$ all'anno per i Pvs per contrastare il cambiamento climatico**. Di questi una parte potrà essere coperta attraverso il *carbon market* (gli introiti delle aste dei permessi di inquinamento) e da risorse messe a disposizione dai Pvs stessi, ma **una quota significativa (si stima tra i 22 e i 50 miliardi \$) dovrà essere fornita dai paesi industrializzati**. Cosa certamente non facile da prospettare soprattutto nell'attuale periodo di crisi. È al riguardo indicativo quanto accaduto nel Consiglio europeo del 29/30 ottobre 2009 che ha riconosciuto queste cifre dicendosi genericamente disposto a erogare la sua *fair share*, ma si è ben visto dal fissare somme precise. Non sorprende che la proposta del Premier Brown di porre in essere una *fast track* di aiuti per 5-7 miliardi di euro già all'indomani di Copenaghen abbia sollevato aspre critiche soprattutto dai

paesi dell'Est che, dal loro punto di vista, sottolineano l'assurdità che la Polonia o l'Ungheria finanzia colossi come il Brasile o la Cina. Alla fine le usuali finezze diplomatiche a cui l'Ue ci ha abituati hanno permesso di raggiungere un compromesso sul *fast track* legandolo alla contribuzione volontaria dei paesi membri, ma è evidente che quest'ultima difficilmente avrà luogo soprattutto se Copenaghen non avrà successo (e se quindi altri paesi industrializzati non si saranno posti obblighi vincolanti). Ciò è sintomatico di un'unità soltanto apparente dell'Unione (malgrado gli obiettivi comuni già fissati per il 2020) e delle non sopite rivendicazioni di molti paesi membri – sia dell'Ue a 15 che dell'Est Europa – che potrebbero riesplodere nel caso di fallimento di Copenaghen.

Di fronte a un quadro negoziale multilaterale così complesso e tenuto conto delle proprie difficoltà interne, non sorprendono dunque le affermazioni di Obama lo scorso 14 novembre al vertice Apec che sembravano aver affossato il summit di Copenaghen prima ancora che questo avesse luogo. D'altra parte, la tentazione di un accordo bilaterale Usa-Cina si fonda su una comune difficoltà interna (seppur per motivi molti diversi) che, almeno in apparenza, non sembra esserci nell'Unione europea. Tuttavia la reazione dei mass media mondiali, l'offensiva esclusionista a priori dell'Ue e il timore del premio Nobel Obama di essere additato come il responsabile principale del fallimento di Copenaghen hanno innescato **una clamorosa marcia indietro** nel giro di un paio di giorni con una dichiarazione in cui Obama e Hu Jintao affermavano che «il vertice di Copenaghen non deve partorire solo una dichiarazione politica ma un accordo

che abbia effetti operativi immediati». Tale dichiarazione è stata ribadita da Obama il 24 novembre con la promessa di impegnarsi su tagli in linea con l'Aces¹⁴ e rinforzata dalla disponibilità espressa dalle autorità cinesi di tagliare tra il 40 e il 45% le emissioni entro il 2020 (per unità di Pil) rispetto al 2005.

Malgrado dunque permangano le difficoltà legate all'inadeguatezza del modello di governance e ai vincoli interni ai singoli stati, le speranze per un risultato positivo del vertice di Copenaghen si sono riaccese.

Per evitare tuttavia di rimanere storditi dalla girandola di cifre e dalle dichiarazioni altisonanti che normalmente accompagnano questi tipi di vertici (soprattutto quando attirano l'attenzione dei media mondiali e necessitano di un successo almeno di facciata), **è necessario identificare con chiarezza i parametri che, in ultima analisi, potranno far considerare Copenaghen un vero successo**.

Quale successo, quale fallimento?

I criteri per valutare il vertice di Copenaghen sono essenzialmente due. Il primo attiene alla **verifica delle seguenti condizioni**:

- vengono stabiliti **obiettivi globali di medio termine** sia per quanto riguarda di riduzione delle emissioni che con riferimento agli aiuti ai Pvs e ai paesi più poveri. La comunità scientifica ha infatti più volte ribadito che la fissazione di obiettivi solo per

¹² *A Climate for Recovery. The Colour of Stimulus Goes Green*, HSBC, 25 February 2009.

¹³ *The Economics of Adaptation to Climate Change Study*, World Bank, September 2009.

¹⁴ 17% in meno entro il 2020, 42% entro il 2030 e, possibilmente, 83% entro il 2050 rispetto al 2005.

archi temporali molto lunghi (ad esempio entro il 2050) risulterà inadeguata (in quanto nel frattempo le emissioni raggiungerebbero valori critici);

- gli obiettivi globali vengono suddivisi in specifici **obiettivi per ogni singolo paese industrializzato e in via di sviluppo** (*burden sharing*) che risultino in linea con i target indicati dalla comunità scientifica per il medio periodo e per il lungo periodo (limitare l'aumento delle temperature medie mondiali a 2°C entro la fine del secolo);
- **questi obiettivi risultano vincolanti** (non si basano dunque sulla "contribuzione volontaria" o su formule analoghe) e viene predisposto **un adeguato apparato sanzionatorio** (di cui peraltro risulta piuttosto carente l'attuale Protocollo di Kyoto).

Un pieno successo del vertice di Copenaghen presuppone dunque che queste tre condizioni vengano **soddisfatte congiuntamente**.

La breve analisi sopra condotta sul processo negoziale che ha preceduto Copenaghen fanno sperare almeno in un parziale accordo, anche se **appare realisticamente difficile pensare che il vertice possa soddisfare appieno tutte queste condizioni** (che, tra l'altro, risultano obiettivamente onerose).

Il secondo criterio riguarda invece **l'inserimento degli obiettivi in un modello di governance multilivello che superi i limiti sopra indicati per ogni singolo livello** (coordinamento globale, coerenza macroregionale ed efficacia nazionale e subnazionale) e che, nel complesso, possono riassumersi in una sola parola, ovvero "frammentazione" (di

contributi, obiettivi e potenziali guadagni). In altri termini, emerge la necessità di un approccio veramente globale.

Ciò significa che anche una semplice dichiarazione di intenti rappresenterebbe un accettabile compromesso a patto che indicasse un chiaro percorso da seguire nei prossimi anni, individuasse gli obiettivi finali di medio e lungo termine e, in ultima analisi, mirasse a superare la frammentazione che caratterizza l'attuale modello di governance coinvolgendo tutti i paesi del mondo e riducendone così molti degli effetti distorsivi.

Al riguardo alcuni esempi possono aiutare a comprendere come concretamente questi effetti distorsivi si verificano e come possono essere superati adottando un'ottica pienamente globale. Se un paese di grandi dimensioni decide di porre una **carbon tax** per soddisfare gli obiettivi di Kyoto, ciò farà contrarre la domanda di petrolio e, di conseguenza, anche il prezzo mondiale del petrolio tenderà a diminuire. Il risultato sarebbe dunque quello di un aumento nel consumo di petrolio in altri paesi che azzererebbe gli effetti positivi a livello globale della **carbon tax**. Un altro esempio è rappresentato dal **carbon leakage**. La fissazione di vincoli stringenti in un'area (come l'Ue) per rispettare gli impegni di Kyoto non riduce a livello globale le emissioni se ciò si traduce in uno spostamento della produzione industriale in paesi meno rigorosi (anzi i minori vincoli in questi ultimi potrebbero addirittura spingere ad un aumento delle emissioni globali). Ancora un altro esempio è rappresentato dal **Clean Development Mechanism** (Cdm) previsto dal Protocollo di Kyoto che permette ai paesi industrializzati di ottenere dei crediti di inquina-

mento per iniziative di salvaguardia dell'ambiente realizzate (evidentemente a costi minori) nei Pvs. Gli interventi in un Pvs comportano la distorsione delle decisioni del Pvs stesso (che preferirà assecondare i progetti dei paesi industrializzati piuttosto che realizzarne di propri più coerenti con le specifiche esigenze di crescita sostenibile). Inoltre gli effetti positivi nel Pvs considerato potrebbero essere controbilanciati da effetti negativi in altro paese (ad esempio, la lotta alla deforestazione attuata in un Pvs da un paese industrializzato potrebbe spingere le aziende produttrici di carta a una maggiore deforestazione in un altro Pvs).

Questi esempi di effetti distorsivi legati alla frammentazione della lotta attuale al cambiamento climatico rendono dunque auspicabile un accordo a Copenaghen che poggi su una vera visione globale. In termini concreti questo potrebbe tradursi nella previsione di **unico carbon market mondiale** che proceda alla distribuzione dei permessi di inquinamento a tutti i paesi a titolo sia gratuito (soprattutto per quelli più recalcitranti o meno preparati) che oneroso, attraverso aste a pagamento. I singoli paesi provvederebbero poi a distribuire i permessi di inquinamento ottenuti a tutti i settori produttivi secondo le specifiche esigenze nazionali. Essi potranno dunque scegliere liberamente le modalità di suddivisione dei permessi d'inquinamento all'interno del proprio sistema produttivo (ad esempio un paese emergente che necessita di stimolare il settore edilizio potrebbe optare per un trattamento di favore nei confronti dei cementifici). Le macro-regioni, da parte loro, potrebbero attivare ulteriori meccanismi solidaristici tra i propri paesi membri (come fa

già adesso l'Unione europea nell'ambito del proprio European Trading Scheme – Ets). Un ruolo significativo andrebbe inoltre assegnato ai livelli sub-nazionali di governo con i quali lo stato potrebbe concordare a priori (piuttosto che limitarsi a imporre) la suddivisione degli obiettivi nazionali sul territorio, ad esempio attraverso un "Patto interno" sul clima.

Nel complesso il mercato globale dei permessi permetterebbe inoltre di far emergere un **unico prezzo mondiale dell'inquinamento** che contribuirebbe alla riduzione di molti degli effetti distorsivi sopra evidenziati (dato che tutte le imprese, a prescindere dal paese e dal settore industriale di appartenenza si confronterebbero con un unico prezzo mondiale). Infine l'identificazione di obiettivi precisi su un arco temporale sufficientemente lungo permetterebbe alle imprese di tutto il mondo di predisporre delle strategie industriali fondate sul confronto, anno per anno, tra il loro costo marginale di abbattimento delle emissioni (ad esempio attraverso investimenti in macchinari meno inquinanti) e l'unico prezzo mondiale di acquisto dei diritti di emissione (è peraltro evidente che si creerebbero anche dei mercati a termine di questi diritti che favorirebbe una vera e propria pianificazione strategica dell'azienda sugli obiettivi ambientali).

In definitiva, **l'avvio di questo mercato permetterebbe di tradurre in concreto la rilevata esigenza di seguire una visione globale e – unitamente all'individuazione di chiari obiettivi di medio e lungo termine – rappresenterebbe l'esito più importante che ci si dovrebbe aspettare da Copenaghen.** Non sarebbe strettamente necessario che la

sua finalizzazione avvenisse nel corso del vertice (cosa peraltro poco realistica), ma sarebbe sufficiente che il documento finale si fondasse su tale visione per poter considerare il vertice un concreto successo.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009