

# IL CLIMA DOPO COPENHAGEN

-- Giugno 2010 --

## **1. L'Accordo di Copenhagen: quali risultati?**

### 1.1 COPENHAGEN: LA MONTAGNA PARTORISCE UN TOPOLINO

Il cosiddetto "Accordo di Copenhagen" è stato il risultato di oltre due anni di trattative diplomatiche all'interno dei negoziati sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite che si sono conclusi lo scorso dicembre nella capitale danese. Dopo essere stato redatto da un'esigua schiera di Capi di Stato, il testo definitivo è stato sottoposto all'approvazione di tutti gli altri Paesi partecipanti al Summit di Copenhagen, i quali hanno semplicemente "preso nota" della sua esistenza, senza raggiungere il consenso necessario per adottarlo ufficialmente. Come ha affermato Yvo de Boer, Segretario Esecutivo della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (UNFCCC), *"prendere nota è un modo per riconoscere che qualcosa è in essere, ma senza voler dare il proprio appoggio"*.

L'Accordo di Copenhagen non è dunque il testo legalmente vincolante che avrebbe dovuto introdurre nuovi ambiziosi impegni per la riduzione delle emissioni mondiali di gas serra necessari per scongiurare un evolversi potenzialmente catastrofico della crisi climatica. Si tratta di una mera dichiarazione politica per spronare i governi a riconoscere la necessità di mantenere l'aumento della temperatura globale del Pianeta al di sotto di 2 gradi centigradi. L'Accordo, tuttavia, non spiega come raggiungere questo obiettivo e si limita a chiedere ai vari Paesi di presentare alle Nazioni Unite i propri obiettivi volontari di riduzione delle emissioni al 2020 entro il 31 gennaio 2010 insieme alle proprie politiche di mitigazione. Nulla di nuovo rispetto ai due anni di lavoro precedenti, e quindi un fallimento grave rispetto alle aspettative del vertice di Copenhagen, che per la prima volta dall'adozione del Protocollo di Kyoto aveva registrato la presenza di oltre 120 Capi di Stato giunti da tutto il mondo.

Analizzando gli impegni di riduzione delle emissioni, che sono stati presentati da alcuni Paesi al 31 gennaio 2010, e che rispecchiano fondamentalmente quanto già anticipato prima dell'apertura del vertice senza nessuna novità, si può affermare che non

sussista la volontà politica di sbloccare lo stallo dei negoziati sul clima. Gli impegni, infatti, sono ben lontani dal garantire il raggiungimento dell'obiettivo dei 2°C (di innalzamento delle temperature). Secondo una valutazione presentata dalla stessa UNFCCC<sup>1</sup> si evince che senza impegni più ambiziosi, la temperatura terrestre aumenterà di almeno +3°C con conseguenze imprevedibili e devastanti per gli ecosistemi terrestri, per l'economia mondiale e per migliaia di persone nel mondo, specialmente nei paesi più poveri e meno in grado di potersi "difendere" dagli impatti dei cambiamenti climatici. Rimane dunque di vitale importanza che tutti i governi aumentino i propri impegni per la riduzione delle emissioni.

Volendo approfondire il contenuto dell'Accordo, Greenpeace riconosce che il testo non apporta né danni né valore aggiunto ai negoziati, contenendo alcune proposte positive ma mancando l'appuntamento con gli impegni fondamentali che dovevano essere conseguiti a Copenhagen. In particolare, nel testo dell'Accordo mancano alcuni elementi urgenti e attesi:

- nessun impegno legalmente vincolante per la riduzione delle emissioni nel medio termine (2020), ma solo impegni su base volontaria entro il 31 gennaio 2010;
- nessun impegno a dimezzare le emissioni al 2050. Senza questo minimo impegno l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura sotto i 2°C è assolutamente irraggiungibile;
- nessun termine ultimo entro cui giungere a uno strumento legalmente vincolante per assicurare i progressi fatti su temi come la protezione delle foreste e il trasferimento di tecnologie pulite ai Paesi in via di sviluppo (PVS);
- nessun impegno finanziario per fondi pubblici da versare ai PVS fino al 2020, per aiutarli ad affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici e sostenere misure di mitigazione (sebbene per la prima volta gli Stati Uniti abbiano riconosciuto la necessità di un impegno finanziario al 2020), e nessun impegno affinché tali risorse siano addizionali agli aiuti per la riduzione della povertà, e ad altri meccanismi già esistenti;
- nessuna garanzia che i finanziamenti a breve termine (2010-2012) ai PVS saranno affidabili, nuovi e addizionali a quelli già in essere;
- nessun accordo per regolamentare le emissioni del settore navale e aereo.

Greenpeace riconosce che l'Accordo presenta alcuni elementi positivi, come il supporto finanziario "rapido" per i PVS (10 miliardi di dollari all'anno nel periodo 2010-2012) e il meccanismo di protezione delle foreste che attraverso un "Green Climate Fund" dovrà mettere a disposizione 100 miliardi di euro all'anno fino al 2020. L'Accordo non fornisce, tuttavia, alcun elemento certo sul come rendere operativi questi fondi e tutto dovrà essere ulteriormente negoziato all'interno dell'UNFCCC. I principali elementi positivi riscontrabili nel testo sono:

- l'impegno a mantenere l'aumento della temperatura terrestre entro i +2°C, anche se il linguaggio utilizzato è molto debole e non viene specificato come raggiungere l'obiettivo. Come detto, considerati gli impegni di riduzione delle emissioni presentati volontariamente da alcuni Paesi, le Nazioni Unite stimano che l'aumento atteso è di almeno 3°C;
- l'impegno a fornire supporto finanziario "rapido" nei prossimi tre anni (2010-2012) ai PVS, con priorità a quelli più vulnerabili. Tuttavia mancano i dettagli e occorre ancora istituire un panel che controlli e assicuri che le risorse economiche arrivino;
- maggiori garanzie sul sistema di monitoraggio, verifica e validazione delle emissioni di gas serra che obbliga tutti i maggiori Paesi emettitori a segnalare i

propri dati in attesa di validazione da parte di organi internazionali ogni due anni. Questo nuovo sistema di monitoraggio, verifica e validazione, che introduce standard più rigorosi e trasparenti anche per i Paesi industrializzati, è stato fortemente voluto dagli Stati Uniti nei confronti della Cina;

- il riconoscimento dell'urgenza di fornire 100 miliardi di dollari all'anno fino al 2020 ai PVS come sostegno a misure di adattamento ai cambiamenti climatici, riduzione delle emissioni e protezione delle foreste. Non c'è tuttavia alcun accordo su come le risorse dovranno essere raccolte e distribuite né sulla ripartizione tra risorse pubbliche e private;
- il riconoscimento del bisogno di introdurre "innovativi" meccanismi di finanziamento per la tutela del clima, di introdurre imposte per il comparto navale e aereo e una tassa sulle transazioni finanziarie. Non è, tuttavia, stato definito alcun termine preciso per arrivare ad una decisione concreta su questi argomenti.

## **2 Il fallimento di Copenhagen: cause e responsabilità**

### 2.1 I PRINCIPALI PUNTI DI SCONTRO

Le cause che hanno fatto fallire il negoziato a Copenhagen sono principalmente due. In primo luogo la mancanza di ambizione da parte dei Paesi industrializzati, dove sono ancora forti le pressioni degli scettici del clima e di potenti settori dell'economia che ostacolano un reale cambiamento. Queste forze hanno potuto contare su due fattori chiave: la crisi economica da un lato e un'opinione pubblica ancora poco determinata a chiedere ai politici una risposta adeguata al problema. Di fatto, i governi di Stati Uniti, Australia, Canada, ed di alcuni Paesi Europei tra cui l'Italia, hanno considerato che aumentare l'ambizione degli impegni avrebbe avuto un costo politico troppo elevato: le offerte sui tagli e sull'impegno finanziario al 2020 – offerte indispensabili per convincere i PVS ad assumere gradualmente impegni per il contenimento delle emissioni – non sono mai state messe sul tavolo seriamente. Questo ha impedito che i negoziati potessero realmente decollare. In tutta risposta, i Paesi più poveri – la cui esistenza stessa è a rischio a causa dei cambiamenti climatici – hanno per la prima volta bloccato i negoziati. Una presa di posizione forte, che tuttavia ha fatto perdere tempo prezioso.

La seconda causa è la reiterata insistenza con cui i maggiori Paesi "non Annex I", in particolare Cina e India, hanno fatto valere il proprio "diritto a inquinare", cercando di evitare qualsiasi obbligo a ridurre le emissioni nel lungo termine, ossia al 2050. Il rifiuto del Governo Cinese di accettare alcun impegno è stato motivato dal fatto che ridurre le emissioni di gas serra del 50% al 2050 (obiettivo che richiede un taglio dell'80% da parte dei Paesi industrializzati) imporrebbe ai cittadini dei PVS un "diritto a inquinare" inferiore rispetto a quello dei cittadini dei Paesi industrializzati. In altre parole, la Cina ha lamentato che al 2050 i suoi cittadini saranno costretti ad avere emissioni pro-capite 2-6 volte più basse di quelle dei cittadini dei Paesi industrializzati. Questo è in contrasto con l'obiettivo di difendere lo "spazio ad inquinare" dei PVS.

Altri due punti di forte attrito che hanno interessato i negoziati sono stati:

a) Il futuro del Protocollo di Kyoto e la sua forma legale

Alcuni Paesi industrializzati come Giappone, Canada e Australia hanno appoggiato

la richiesta degli Stati Uniti di abbandonare l'approccio "top-down" del Protocollo di Kyoto, con obiettivi vincolanti calati dall'alto, a favore di approccio volontario dal basso, ossia quello che è poi passato con l'Accordo di Copenhagen. Questo ha fatto aumentare la paura di un accordo al ribasso da parte dei PVS, che si sono rifiutati di negoziare alcuni aspetti del nuovo trattato fintanto che non fosse stata firmata la nuova fase (2013-2017) del Protocollo di Kyoto. Così facendo, è stato bloccato il progresso su importanti punti del nuovo testo, e in particolare sull'introduzione di obblighi gradualmente per la riduzione delle emissioni entro il 2020 da parte di alcuni PVS a più forte crescita economica, come Singapore, Arabia Saudita e Corea del Sud.

b) L'incapacità delle Nazioni Unite di gestire il vertice in modo appropriato

Molti ministri e delegati hanno espresso il proprio disappunto di fronte alle evidenti difficoltà delle Nazioni Unite a gestire i negoziati, asserendo che il caos in cui molti si sono trovati a operare – con sezioni negoziali interminabili finite a tarda notte – ha posto definitivamente termine alla credibilità delle Nazioni Unite. Questo "attacco frontale" all'ONU è apparso strumentale e teso a screditare l'unica istituzione che garantisce una voce ai Paesi più poveri, e che offre buona visibilità alle espressioni della società civile. In realtà, se i nodi politici fossero stati meglio affrontati nel corso del 2009, non si sarebbe avuto il caos nell'ultima settimana utile per le trattative. Ritenerne responsabili le Nazioni Unite del fallimento ha dunque creato ulteriori frizioni tra i blocchi di Paesi, ed è stato un utile pretesto per nascondere la vera causa del fallimento: la mancanza di volontà politica a mettere sul tavolo impegni ambiziosi.

## 2.2 I PRINCIPALI ATTORI IN SCENA A COPENHAGEN

A Copenhagen lo scontro frontale tra Stati Uniti e Cina è stato il vero campo di battaglia su cui si è consumata la sconfitta collettiva di molti Paesi che, come la stessa Europa, il Brasile, l'Indonesia, Norvegia e Sud Africa, avevano cercato di stimolare passi avanti nei negoziati. Particolari critiche sono state rivolte all'Europa, incapace di spronare la collettività internazionale verso un accordo ambizioso e, secondo alcuni, troppo "debole" nei confronti della decisione americana di aspettare l'approvazione della propria legge sul clima nazionale, prima di appoggiare un accordo in sede internazionale.

Quelle che seguono sono dunque alcune brevi considerazioni sulle posizioni e le tattiche adottate dalle tre maggiori economie a Copenhagen: Stati Uniti, Cina ed Europa. Sono questi i Paesi che hanno il maggiore potere politico, che sono ai primi posti per le emissioni di gas serra prodotte ogni anno e che hanno dunque più di altri la capacità di modificare il corso dei cambiamenti climatici, salvando l'umanità dalle ripercussioni devastanti dei fenomeni in atto. I cambiamenti climatici sono un problema ambientale che non ha eguali, sono un problema di portata eccezionale. La risoluzione non avverrà attraverso la semplice imposizione di uno standard a livello internazionale – come avvenuto ad esempio per il Protocollo di Montreal, ma con la radicale trasformazione del sistema energetico globale. Un obiettivo ben più difficile da conseguire.

### **STATI UNITI**

Nel corso del 2009, l'amministrazione Obama è sembrata concentrata principalmente nell'assicurare che le trattative internazionali non mettessero in pericolo il passaggio al Senato della legislazione interna sul clima, il "Clean Energy Jobs and American

Power Act”, noto anche come “Climate Bill”. Gli USA si sono dunque spesi per evitare l’imposizione di obblighi vincolanti dall’alto e per assicurare un certo grado di parità con la Cina, in particolare per quanto riguarda le garanzie sul sistema di monitoraggio, verifica e validazione delle emissioni di gas serra cinesi. La priorità politica statunitense è dunque stata tornare a Washington avendo raggiunto concessioni dalla Cina su questo punto, probabilmente per indebolire la resistenza degli oppositori al “Climate Bill”. Non è un mistero, infatti, che la Cina sia poco trasparente nella diffusione dei dati che dimostrino la capacità di raggiungere i propri obiettivi. In questo senso l’azione di Obama è sembrata efficace. Tuttavia il Presidente ha mancato l’occasione storica per innalzare i deboli impegni americani di riduzione delle emissioni, sconfessando l’aspettativa di molti che avevano creduto alle sue promesse pre-elettorali.

È da riconoscere che la nuova amministrazione Obama ha effettuato una rottura chiara con la politica negazionista dell’era Bush. Tuttavia, l’iniziativa messa in campo è apparsa insufficiente. Obama ha probabilmente sottovalutato le difficoltà causate dalla discussione contemporanea di due provvedimenti difficili e importanti come il “Climate Bill” e la riforma della sanità.

La strategia di far approvare al Senato la legislazione nazionale sul clima prima della ratifica di un accordo internazionale, è pienamente sensata: per ratificare un nuovo Protocollo “post-Kyoto” occorrono infatti i due terzi dei rappresentanti del Senato (67 su 100), e i democratici sono solo 60. Al contrario, per la legislazione nazionale basta la maggioranza semplice. Tuttavia, ora che la popolazione americana è spaccata sulla questione della sanità pubblica, e che il prestigio del Presidente è messo in discussione, le difficoltà per l’adozione del “Climate Bill” entro il 2010 aumentano e l’impasse americana rischia ancora una volta di far saltare qualsiasi accordo vincolante e ambizioso sul clima a livello internazionale. Senza un impegno americano nel breve termine, non ci saranno possibilità di chiedere alla Cina e all’India un impegno nel lungo periodo.

## **CINA**

A Copenhagen la Cina, così come anche l’India e il Sudan (che presiede il gruppo G77 che comprende i PVS), ha lavorato per evitare che venissero fissati nuovi impegni al 2050 per la riduzione delle emissioni di gas serra da parte dei PVS, e per assicurare che venisse mantenuto l’attuale principio delle responsabilità comuni ma differenziate. L’approccio del gigante asiatico può essere così riassunto: “i cambiamenti climatici sono stati causati dai Paesi industrializzati, e devono essere risolti da questi, a parte alcune azioni che possono essere avviate nei PVS, ma con il sostegno economico dei Paesi ricchi”.

Nello specifico le posizioni del Governo di Pechino sono state le seguenti:

- forte sostegno alla riduzione delle emissioni del 40% al 2020 da parte dei Paesi industrializzati;
- offerta non negoziabile di una riduzione dell’intensità energetica cinese del 40-45% al 2020, impegno che sembra essere in linea con quanto richiesto a livello internazionale alle economie emergenti, ossia una riduzione della crescita delle emissioni di CO2 del 15-30% rispetto a uno scenario tendenziale, prendendo come anno di riferimento il 1990. Tuttavia, alcuni osservatori internazionali, e la stessa Greenpeace, hanno osservato che la Cina avrebbe la possibilità di fare di più, riducendo l’intensità energetica ben oltre il 45%, come del resto è già avvenuto dal 1990 ad oggi. L’impegno non sarebbe dunque niente di più ambizioso rispetto al passato;
- rifiuto unilaterale di includere un obiettivo di riduzione delle emissioni al 2050. Il negoziatore cinese ha dichiarato esplicitamente che tale impegno potrà venir preso in considerazione solamente quando i Paesi industrializzati, come gruppo, si

- impegnarono a ridurre le proprie emissioni del 40% al 2020. Questo punto è ovviamente il cuore del fallimento dei negoziati;
- pur sostenendo la continuazione del Protocollo di Kyoto, la Cina ha acconsentito a rimuovere ogni riferimento a decisioni "legalmente vincolanti" all'interno del testo dell'Accordo di Copenhagen.

L'accettazione della Cina, alla fine di una serrata trattativa con gli Stati Uniti, della decisione di inserire nell'Accordo di Copenhagen un nuovo sistema di monitoraggio, verifica e validazione delle emissioni con standard più rigorosi, è la prova che **la questione della trasparenza non era cruciale per il gigante asiatico, ma era piuttosto uno strumento con cui forzare gli USA ad adottare impegni più ambiziosi**. La strategia cinese, dunque, ha dato l'impressione di voler mantenere obiettivi volontari per i PVS fino a quando i Paesi industrializzati non avranno adottato obiettivi vincolanti e ambiziosi al 2020.

La Cina sta osservando con attenzione quello che viene deciso nei Paesi occidentali. Gli impatti dei cambiamenti climatici sono ben evidenti in Cina e, nonostante alcune voci continuino a parlare del problema come di una cospirazione dei Paesi ricchi, è ormai ampiamente riconosciuto che occorre avviare una trasformazione. Tuttavia, il colosso cinese sta aspettando che siano i Paesi industrializzati a mostrare che una transizione verso un sistema energetico a basse emissioni possa avere luogo a grande scala. Effettivamente, eccetto la politica europea del 20-20-20, che ha cercato di indirizzare il settore energetico europeo verso una "rivoluzione energetica pulita" di ampia portata, nessun altro governo ha lanciato una serie organica di politiche per il disaccoppiamento della crescita economica dalla crescita delle emissioni.

Non è chiaro se la sola decisione europea di innalzare l'obiettivo dal -20% al -30% avrebbe stimolato una maggiore ambizione da parte della Cina. Molto più probabilmente, questo sarebbe avvenuto se gli Stati Uniti avessero messo qualcosa di più sul tavolo, anche perché, in seguito a questa decisione la stessa Europa e altri Paesi industrializzati si sarebbero probabilmente mossi.

Di fatto, ad oggi nessuna economia delle dimensioni della Cina ha ancora sperimentato uno sviluppo non connesso alla crescita delle emissioni. Sebbene la Cina continuerà a investire in fonti rinnovabili e in misure di efficienza energetica, essa continuerà, tuttavia, a battersi in difesa del proprio diritto ad inquinare. In conclusione, senza un cambio di marcia sugli impegni a breve termine da parte dei Paesi industrializzati è molto improbabile che la Cina decida di adottare nuovi obiettivi ambiziosi e legalmente vincolanti nel lungo periodo.

## **EUROPA**

Profondamente divisa al suo interno, l'Unione Europea (Ue) ha mancato l'occasione di essere un leader nei negoziati di Copenhagen, non riuscendo a giocare una posizione di rilievo per risolvere lo scontro tra USA e Cina. Va riconosciuto all'Ue di aver lavorato per assicurare impegni equi per la riduzione delle emissioni e per il contributo al supporto finanziario ai PVS. Regno Unito e Francia, supportati da Belgio, Spagna e Olanda, hanno, per lo meno, cercato di innalzare l'asticella dell'impegno europeo al -30%, mentre altri, come l'Italia, Germania e Polonia, hanno invece fatto resistenza a questo proposito. Di fatto, l'Europa è stata marginalizzata dai giochi e la cosa è divenuta palese quando il vecchio continente è stato lasciato fuori dalla stanza in cui USA, Cina, Brasile e altri stavano definendo il testo dell'Accordo di Copenhagen.

Nessun Paese è mai stato seriamente "allettato" dall'offerta condizionata dell'Europa di innalzare il proprio impegno a una riduzione delle emissioni del -30% in caso di impegni comparabili degli altri Paesi. Quelli che hanno introdotto impegni simili, come Giappone e Norvegia, lo hanno fatto per proprie convinzioni interne, non perché stimolati dall'offerta europea.

Ormai l'Europa non ha più una posizione di leadership neanche per quanto riguarda l'ambizione delle riduzioni proposte (vedi paragrafo 3, Fig.1 e Fig.2) e anzi è chiaro a tutti che un taglio del 20% al 2020 rispetto al 1990 non è affatto in linea con quanto indicato dalla scienza (un *range* compreso tra il -25% e il -40%). L'impegno europeo sarebbe addirittura inferiore a quello di Canada e Stati Uniti, prendendo come riferimento il 2005.

Se è vero che l'Ue è punto di riferimento sul fronte dell'implementazione delle politiche per il clima, è altrettanto vero che l'Europa ha tirato il freno a mano proprio nel momento in cui occorreva mostrare la più alta determinazione politica a raggiungere l'obiettivo di un accordo vincolante per tutti. È ormai giunto il momento, quindi, che l'Europa abbandoni la strategia fallimentare messa in campo a Copenhagen e dichiari di voler innalzare il proprio impegno unilaterale al -30%, senza aspettare che altri Paesi la seguano. Nonostante le proteste delle grandi compagnie energivore e inquinanti, a causa della crisi economica che nel 2009 ha già ridotto notevolmente le emissioni, raggiungere l'obiettivo del -30% non è solo meno costoso, ma servirà anche a rilanciare l'economia e a sostenere il primato tecnologico europeo nei settori della green-economy: dalle auto elettriche alle fonti rinnovabili, dalle misure di efficienza energetica per l'industria alle abitazioni a zero emissioni.

In una lettera che il Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, ha inviato ai Capi di Stato europei, <sup>(2)</sup> si evince che il momento cruciale per il rilancio delle politiche europee sul clima sarà il prossimo Consiglio europeo di giugno 2010. Barroso mette in guardia che l'Europa, se non sarà in grado di portare avanti le proprie iniziative, verrà a dipendere dalle decisioni di altri Paesi, mancando l'opportunità di rafforzare la propria strategia per la creazione di milioni di nuovi posti di lavoro verdi e per limitare la dipendenza energetica dall'estero. Barroso si dice convinto che l'Europa deve essere un esempio virtuoso a livello internazionale, ma occorre far sì che su tematiche così importanti l'Unione parli con una voce sola. I primi segnali delle nuove strategie da adottare verranno dati già al Consiglio europeo di metà marzo 2010. La valutazione di Greenpeace è che i leader dell'Ue, per mantenere il ruolo guida dell'Europa nei futuri negoziati sul clima, devono rapidamente assegnare un mandato alla Commissione per innalzare l'impegno unilaterale europeo di riduzione delle emissioni dal 20% al 30%, rispetto ai livelli del 1990 e devono sbloccare, per il triennio 2010-2012, quelle risorse finanziarie promesse a Copenhagen per aiutare i PVS a investire nelle rinnovabili e a mettere in campo misure di mitigazione e adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici. La posizione italiana, tanto per cambiare, è stata di "retroguardia ambientale": invece di premere per impegni più ambiziosi con Germania, Francia e Inghilterra, il nostro Paese ha fatto resistenza schierandosi con la Polonia e i Paesi di recente adesione all'UE.

### **3 Come sbloccare i negoziati sul clima?**

#### **3.1 LE RICHIESTE DI GREENPEACE PER UN ACCORDO VINCOLANTE**

Greenpeace continuerà a battersi affinché tutti i Paesi continuino a negoziare per il raggiungimento di un nuovo obiettivo giusto, ambizioso e legalmente vincolante, e affinché tale accordo sia adottato nel corso della prossima "Conferenza delle Parti" a Cancun, in Messico, nel dicembre 2010. Greenpeace non chiede ai Paesi di firmare l'Accordo di Copenhagen, ma di aumentare i propri impegni affinché si creino le condizioni per far procedere i negoziati verso un accordo giusto, ambizioso e legalmente vincolante. In particolare Greenpeace si aspetta che:

- 1) I governi sostengano la continuazione del Protocollo di Kyoto in una seconda fase (2013-2017) e si impegnino ad adottare un secondo protocollo per regolamentare le emissioni dei Paesi industrializzati che non hanno ratificato il Protocollo di Kyoto, così come le azioni di mitigazione di alcuni PVS;
- 2) I Paesi industrializzati, come gruppo, si impegnino a ridurre le emissioni di almeno il 40% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. Tre quarti di questa riduzione devono essere conseguiti entro i confini nazionali, ossia attraverso misure di mitigazione "domestiche";
- 3) I Paesi industrializzati si impegnino a creare risorse finanziarie adeguate, nell'ordine di almeno 140 miliardi di dollari all'anno fino al 2020, per sostenere lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e altre attività di mitigazione, per la protezione delle foreste e per misure di adattamento nei PVS;
- 4) Alcuni PVS a maggiore crescita economica si impegnino in azioni di mitigazione, in modo da conseguire una riduzione del 15-30% della crescita attesa delle loro emissioni, rispetto allo scenario business-as-usual. Di queste riduzioni, I PVS implementeranno unilateralmente le cosiddette riduzioni di emissioni "no-regret", ossia quelle a zero costi o con bilanci di costo positivi e che possono essere attivate senza assistenza dall'estero. I Paesi industrializzati sosterranno economicamente le riduzioni rimanenti per il raggiungimento dell'obiettivo;
- 5) Tutti i Paesi definiscono un meccanismo finanziario per porre fine alla deforestazione e a tutte le emissioni associate nei PVS entro il 2020, con l'obiettivo di fermare la deforestazione già entro il 2015 in aree prioritarie di intervento, come Amazzonia, Congo, Indonesia e Papua Nuova Guinea. Queste risorse devono essere addizionali a quelle precedenti.

### 3.2 QUALE FUTURO PER L'ACCORDO DI COPENHAGEN?

Allo stato attuale delle cose, appare assai improbabile che l'Accordo di Copenhagen permetterà di arrivare a un nuovo accordo giusto, ambizioso e legalmente vincolante per la tutela del clima entro il dicembre 2010 in Messico (Cancun sarà infatti la prossima sede della COP) ed è molto difficile prevedere se e come il debole risultato di Copenhagen potrà dare nuova energia ai negoziati, bruciando le tappe che ancora ci separano da un accordo di successo.

I tre scenari che si prospettano sono i seguenti:

#### **1) Collasso definitivo**

Il fallimento di Copenhagen porta alla rottura dei negoziati sul clima. Le stesse contrapposizioni sorte sulla riduzione delle emissioni si propagano anche agli altri "working groups" della Convenzione Quadro e portano alla perdita dell'architettura del Protocollo di Kyoto. Nessun accordo legalmente vincolante viene raggiunto in Messico, né nei summit successivi. È la fine di una *governance* delle Nazioni Unite sul clima e, in questo scenario, elementi dell'Accordo di Copenhagen potrebbero essere implementati in altri vertici multilaterali e bilaterali, ma senza un coordinamento e senza trasparenza.

#### **2) Minimo comune denominatore**

Nessuna nuova ambizione viene introdotta a livello internazionale, ma gli obiettivi dell'Accordo vengono implementati in modo comprensivo e coordinato, sia attraverso nuove decisioni raggiunte all'interno dell'UNFCCC che in altri summit multilaterali. Alcuni degli elementi chiave del Protocollo di Kyoto verranno mantenuti e l'intero processo verrà sottoposto a periodiche fasi di revisione e implementazione. La mancanza di ambizione tra i vari attori principali (USA, Europa, Cina e altri Paesi 'BRICS' – Brasile, India, Sud Africa) porta tuttavia a un pericoloso congelamento degli impegni per la riduzione delle emissioni fino al 2020.

### **3) Shock rivitalizzante**

Il fallimento di Copenhagen stimola un nuovo approccio politico al problema dei cambiamenti climatici. Si attiva un processo che mira a raggiungere un accordo vincolante con nuovi impegni ambiziosi per riempire il divario esistente tra le politiche attuali e quelle necessarie a mantenere l'aumento della temperatura media del Pianeta entro il limite di 2°C, ormai universalmente riconosciuto come soglia di irreversibilità del fenomeno. L'Europa e altri Paesi industrializzati esprimono la volontà di rafforzare la regolamentazione delle emissioni di gas serra attraverso mercati di scambio delle emissioni e altri strumenti. Sempre più imprese multinazionali chiedono il rafforzamento degli accordi, a difesa delle proprie strategie di sviluppo. L'Accordo di Copenhagen, in questo scenario, viene utilizzato come base per negoziare un nuovo accordo all'interno dell'UNFCCC, con la possibilità che questo venga adottato o approvato entro il 2010. L'impalcatura del Protocollo di Kyoto viene salvata, ma la forte distinzione tra gli impegni dei Paesi industrializzati e dei PVS viene ridimensionata. Il G20, il Major Economies Forum (MEF), e altri summit internazionali concorrono anch'essi a facilitare il raggiungimento di un nuovo accordo globale legalmente vincolante.

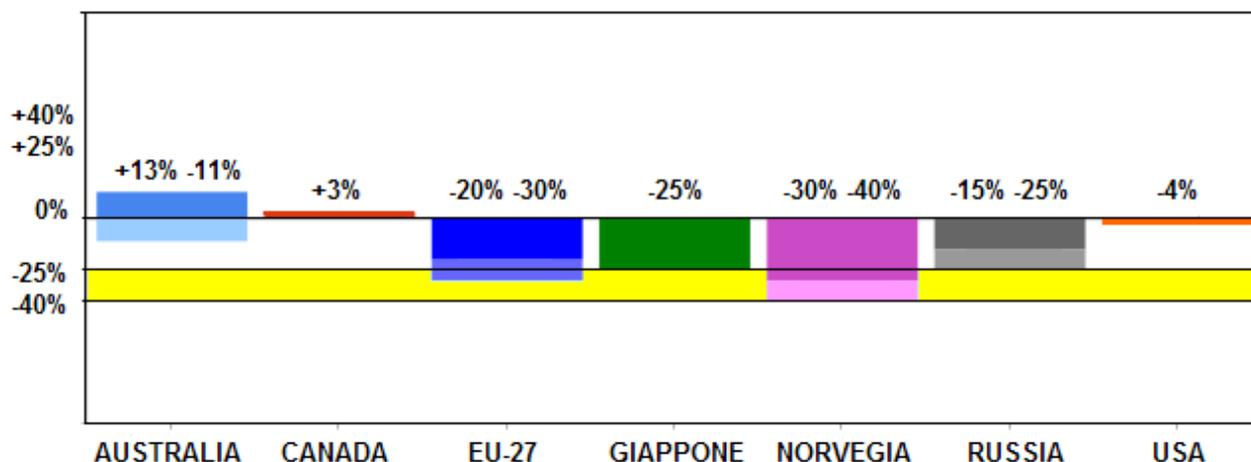
A dispetto delle cronache più superficiali, non è corretto dire che i negoziati sul clima sono stati irrimediabilmente soffocati dalla mancanza di passi in avanti a Copenhagen. In realtà ci sono stati anche alcuni progressi ed è indubbio che i due maggiori emettitori di gas serra del mondo, Cina e Stati Uniti, si stanno muovendo, anche se ancora troppo lentamente rispetto all'urgenza indicata dalle più recenti evidenze scientifiche per contrastare il fenomeno dei cambiamenti climatici.

A Copenhagen, il Presidente degli USA Obama ha infatti proposto una riduzione articolata al 2020, 2025, 2030. Gli Usa emetteranno rispettivamente 17%, 30% e 42% in meno rispetto al 2005. Un segnale forte rispetto al passato, che tuttavia non è stato sufficiente a sbloccare i negoziati e a stimolare altri Paesi ad adottare target più ambiziosi per il 2020. La posizione americana, che riflette gli impegni del pacchetto di legge sul clima, attualmente ancora bloccato al Senato americano, sono stati criticati dall'Europa che li ha giudicati, giustamente, non in linea con quanto richiesto dalla comunità scientifica. Un taglio al 2020 del 17% delle emissioni americane rispetto al 2005 rappresenta, infatti, una riduzione di appena il 4% rispetto al 1990, anno base di riferimento utilizzato a livello internazionale.

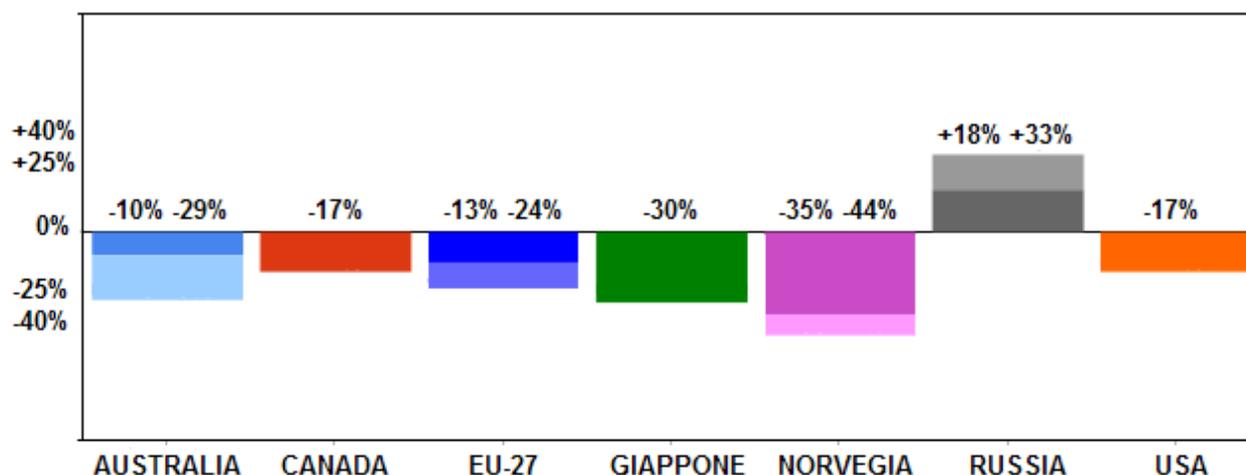
Sebbene la stessa Europa non sia stata esente da critiche poiché non ha avuto il coraggio di innalzare il proprio impegno di riduzione delle emissioni (dal 20% al 30%, sempre entro il 2020), il punto di rottura del negoziato è stata l'inammissibile posizione americana, che sconta lo storico ritardo causato da oltre 10 anni di immobilismo politico sul clima, pesante fardello dell'era Bush. E' vero che, come mostrano le tabelle seguenti (Fig.1 e Fig.2), considerando come anno di riferimento il 2005 l'impegno americano risulta allineato a quello dell'Europa, così come gli impegni di Giappone, Norvegia e la stessa Australia. Tuttavia, decidere di spostare l'anno di

riferimento corrisponderebbe a uno "sconto" per gli ultimi della classe, a tutto svantaggio dei Paesi che si sono fatti carico fin da subito delle proprie responsabilità storiche.

**Fig.1 – Impegni di riduzione gas serra (massimi e minimi) al 2020, rispetto al 1990**



**Fig.2 – Impegni di riduzione gas serra (massimi e minimi) al 2020, rispetto al 2005**



Di fronte alla mancanza di ambizione USA per i tagli al 2020, la Cina ha risposto confermando la disponibilità a ridurre l'intensità della CO<sub>2</sub>, ossia le emissioni di CO<sub>2</sub> per unità di PIL, del 40-45% entro il 2020. Un obiettivo che sembra in linea con lo sforzo di contenimento dei consumi già in essere, se consideriamo che l'intensità della CO<sub>2</sub> è declinata del 50% tra il 1990 e il 2003. Il nuovo obiettivo non si discosta molto rispetto al trend del passato, anche se l'impegno per raggiungerlo non sarà irrilevante. In ogni caso, visti i tassi di crescita dell'economia, le emissioni di CO<sub>2</sub> dei cinesi saranno più che raddoppiate alla fine del decennio, un dato che spiega anche la resistenza cinese ad assumere impegni vincolanti al 2050, in mancanza di un impegno concreto dei Paesi industrializzati nel breve termine.

Questo ha dunque portato, in estrema sintesi, al fallimento di Copenhagen: niente impegni vincolanti nel breve e nel lungo termine. Le due superpotenze, USA e Cina, che assieme sono responsabili del 40% delle emissioni di gas serra del Pianeta, sono all'alba di una prima conversione delle proprie politiche sul clima, ma i deboli passi in avanti sono ancora minati dall'ostruzionismo di potenti forze e interessi economici che ostacolano un reale cambiamento.

Per quel che riguarda gli altri Paesi, il processo di avvicinamento a Copenhagen aveva fatto registrare, tra gli eventi positivi le dichiarazioni dei governi di Australia e Giappone favorevoli a un accordo, o l'introduzione di impegni al contenimento delle emissioni da parte di molti Paesi in via di sviluppo come Brasile, Indonesia, India, Sud Africa e Messico.

Il 2010 sarà dunque un difficile anno di "rammendo" dello strappo diplomatico avvenuto di Copenhagen. I passi positivi fatti da molti Paesi non sono stati sufficienti a superare il blocco degli interessi contrari, a dissipare le diffidenze tra i blocchi contrapposti, e ad avviare una competizione tecnologica per il rapido dispiegamento di tecnologie pulite e fonti energetiche rinnovabili su scala planetaria. Come ha scritto Gianni Silvestrini, Direttore Scientifico di Kyoto Club, *"nella gara di salto in alto di Copenhagen, malgrado il grande sforzo, l'asticella è caduta e l'intensità delle trattative sembra destinata per un po' di tempo a calare. Occorre ora tornare ad accumulare una quantità maggiore di energie per ritentare il salto, ma è difficile che la prossima gara di Città del Messico sarà quella giusta, anche considerando che l'indebolimento di Obama, con la perdita della maggioranza democratica al Senato, renderà problematica l'approvazione della legge sul clima nel 2010"*. (3)

Altra incertezza sul processo negoziale deriva dalle annunciate dimissioni del Segretario Esecutivo dell'UNFCCC, Yvo De Boer, che ha lasciato parole di frustrazione per i pochi progressi fatti, ma anche di speranza per il futuro: *«ho sempre detto che i governi devono occuparsi della legislazione climatica, ma che le vere soluzioni non possono che arrivare dalle aziende. Copenhagen non ha partorito un accordo legale, ma la volontà politica di arrivare a un mondo a basse emissioni di carbonio è chiara. Questo richiederà nuove alleanze con le industrie e il mio compito sarà facilitarle»*. Il suo successore sarà deciso dal Segretario Generale dell'ONU, Ban Ki Moon, e al momento ci sono ancora solo vaghe indiscrezioni in merito. Le dimissioni arrivano tuttavia in un momento cruciale per i negoziati sul clima, e il successore di Yvo De Boer sarà chiamato a condurli in porto in un momento particolarmente difficile, dopo che al termine del summit danese molti hanno indicato la necessità di ripensare l'UNFCCC, il suo ruolo e i suoi meccanismi.

Un importante contributo alla risoluzione dell'impasse potrebbe arrivare proprio dal mondo delle imprese, come suggerito da Yvo De Boer. A fronte della debolezza della politica, infatti, un ruolo sempre più incisivo potrà essere giocato dalla "green economy". Passato quasi indenne dalla crisi economica, il settore è pronto ad accelerare la sua corsa. Nel 2009 le potenze installate di fotovoltaico ed eolico nel mondo hanno superato i valori dell'anno precedente, e gli incentivi americani anticrisi legati alle rinnovabili e all'efficienza energetica, 68 miliardi di dollari, faranno sentire il loro peso soprattutto dopo il 2010. La fine della crisi economico-finanziaria può rappresentare l'occasione per un nuovo protagonismo delle energie pulite, e anno dopo anno nuove aree vengono coinvolte: dai Paesi dell'est Europa all'America Latina, dal Canada all'Australia, passando perfino nei Paesi arabi. Tutto questo lascia prevedere che nei prossimi anni si accrescerà il peso, anche politico, delle imprese legate alla green economy. Basti pensare che nel solo comparto delle fonti rinnovabili lavorano 2,3 milioni di persone, un numero destinato a un rapido incremento.

Un primo segnale "politico" di importante reazione da parte del mondo delle imprese è stato il Corporate Leaders Group on Climate Change, che riunisce importanti aziende europee come Deutsche Telekom, Philips, Unilever, Shell e Barilla. Il Corporate Leaders Group ha fatto sentire il proprio peso sostenendo la strategia dell'Europa di puntare a un obiettivo di riduzione delle emissioni del 30% al 2020 in combinazione con impegni simili da parte di altri Paesi sviluppati.

Dall'altra parte dell'oceano un altro folto gruppo di imprese che include General Electric, Du Pont, Whirlpool, Honeywell, Chrysler e Ford fa le stesse pressioni sul Congresso USA affinché venga adottata rapidamente una legislazione efficace sul clima. Altre grandi multinazionali come Virgin Atlantic Airways, Siemens, Nike, e Microsoft, hanno espresso il proprio disappunto per l'esito di Copenhagen, invocando una forte e urgente regolamentazione delle emissioni.

Naturalmente la pressione dell'industria verde è utile, ma l'azione dei governi rimane decisiva. Il rischio che si rafforzino relazioni bilaterali tra Paesi o che si creino gruppi di nazioni che interagiscono a scapito di trattative globali è forte. In ogni caso, con gli attuali impegni di riduzione delle emissioni è impossibile che si riesca a mantenere l'incremento della temperatura rispetto ai livelli preindustriali sotto i 2°C. È invece più probabile che si superi la soglia dei 3°C con tutte le conseguenze catastrofiche che la comunità scientifica ha indicato.

Gli impegni per la riduzione delle emissioni che secondo i termini dell'Accordo di Copenhagen sono stati presentati dai vari Paesi entro il 31 gennaio 2010, o poco dopo, hanno infatti confermato quanto già annunciato a Copenhagen, senza introdurre nessun nuovo ambizioso impegno.

Le generazioni future guarderanno, dunque, con amarezza all'occasione persa nel 2009 a Copenhagen. Occorre tuttavia essere ottimisti perché le condizioni per raggiungere un accordo di successo entro la fine del 2010 sono ancora tecnicamente intatte, e dalla comprensione delle cause del fallimento si può forse trovare una risposta al superamento dell'attuale crisi.

**Tab.1 – Impegni di riduzione presentati formalmente alle Nazioni Unite**

	Country	Date	Reported Statements	Engagement with Accord	Reduction by 2020	Reduction Base Year	Reduction Type	On 1990 Scale (+/-)	Share of World's Total GHGs <sup>1</sup>
	Australia	1/27 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>5 to 25%</b>	2000		<b>-3.89% to -24.1%</b> <sup>6</sup>	<b>1.30%</b>
	Belarus	1/31 2010	Formally submitted <a href="#">letter</a> to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>5 to 10%</b>	1990		<b>-5 to -10%</b>	<b>0.19%</b>
	Brazil	12/29 2009	Formally submitted <a href="#">letter</a> to the United Nations indicating association and submitted nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	<b>36.1 to 38.9%</b>	N/A		<b>+6.4 to +1.7%</b> <sup>2</sup>	<b>6.6%</b>
	Canada	1/30 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>17%</b>	2005		<b>+0.25%</b> <sup>8</sup>	<b>1.86%</b>

	China	1/29 2010	Submitted to UNFCCC nationally appropriate mitigation actions. Also submitted <a href="#">additional information</a> saying "China highly commends and supports the Copenhagen Accord." <a href="#">Read more</a>	Supportive with Actions	<b>40 to 45%</b>	N/A		<b>See Note<sup>9</sup></b>	<b>16.64%</b>
	Croatia	2/1 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>5%</b>	1990		<b>-5%</b>	<b>0.07%</b>
	European Union (EU-27)	1/27 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>20% / 30%</b>	1990		<b>-20% / -30%</b>	<b>11.69%</b>
	Iceland	1/27 2010	Formally submitted <a href="#">letter</a> to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>30%</b>	1990		<b>-30%</b>	<b>0.01%</b>
	India	1/29 2010	Submitted to UNFCCC nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Submitted actions	<b>20% to 25%</b>	2005		<b>See Note<sup>10</sup></b>	<b>4.32%</b>
	Indonesia	1/26 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	<b>26%</b>	N/A		<b>+22%<sup>5</sup></b>	<b>4.73%</b>
	Israel	2/1 2010	Submitted to UNFCCC nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Submitted actions	<b>20%</b>	N/A		<b>+91.6%<sup>13</sup></b>	<b>0.19%</b>
	Japan	1/26 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>25%</b>	1990		<b>-25%</b>	<b>3.14%</b>
	Kazakhstan	2/1 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target.	Associated with target	<b>15%</b>	1992		<b>-7.40%<sup>11</sup></b>	<b>0.48%</b>
	Liechtenstein	1/27 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	<b>20% / 30%</b>	1990		<b>-20% / -30%</b>	<b>-</b>
	Maldives	1/29 2010	Formally submitted <a href="#">letter</a> to the United Nations indicating association and submitted nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	<b>100%</b>	2009		<b>-100%</b>	<b>0.00%</b>
	Marshall Islands	1/27 2010	Submitted to UNFCCC nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Submitted actions	<b>40%</b>	2009		<b>-</b>	<b>-</b>

	Mexico	1/31 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	30%	N/A		+19.8% <sup>12</sup>	1.58%
	Moldova	2/1 2010	Submitted to UNFCCC nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Submitted actions	25%	1990		-25%	0.03%
	Monaco	2/5 2010	Expressed support for the Copenhagen Accord and submitted to UNFCCC an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Supportive with target	30%	1990		-30%	-
	New Zealand	2/1 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	10 to 20%	1990		-10 to 20%	0.18%
	Norway	1/25 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association. Also submitted emissions target of 30-40% below 1990 levels.	Associated with target	30 to 40%	1990		-30 to -40%	0.12%
	Russian Federation	2/1 2010	Submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Submitted target	15 to 25%	1990		-15 to 25%	4.64%
	South Korea	12/30 2009	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	30%	N/A		+63.9% <sup>3</sup>	1.3%
	Singapore	1/12 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	7 to 11%	N/A		+124 to +115% <sup>7</sup>	0.11%
	South Africa	1/5 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted nationally appropriate mitigation actions. <a href="#">Read more</a>	Associated with actions	34%	N/A		+48.2% <sup>4</sup>	0.98%
	United States	1/28 2010	Formally submitted letter to the United Nations indicating association and submitted an economy-wide emissions reduction target. <a href="#">Read more</a>	Associated with target	17%	2005		-3.67% <sup>8</sup>	15.78%

NOTA: Nella tabella ci sono note che non sono riportate nel testo, ma che fanno riferimento al link qui sotto.

FONTE: [www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments](http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments), dati aggiornati al 01-03-2010

### 3.3 COME RAGGIUNGERE UN ACCORDO VINCOLANTE IN MESSICO

Il fallimento di Copenhagen rende ancora più urgente un esito positivo del negoziato, visto che non resta molto tempo per prendere decisioni importanti per il futuro dell'umanità e del Pianeta. Sebbene i leader riuniti a Copenhagen non siano riusciti a trovare un accordo con impegni legalmente vincolanti, ambiziosi e giusti per la riduzione delle emissioni, non tutto è perduto affinché questo avvenga nel 2010. Gli

elementi per giungere ad un accordo decisivo in Messico, formalmente, ci sono ancora tutti:

- I mandati dei gruppi negoziali del Protocollo di Kyoto e del gruppo per l'Azione di Cooperazione a lungo termine dell'UNFCCC sono ancora in essere;
- la possibilità di negoziare nuove proposte per l'adozione di uno o due Protocolli, come ha suggerito lo Stato di Tuvalu, una delle isole più a rischio per l'innalzamento dei mari, è ancora in essere, così come la possibilità di negoziare nuovi emendamenti al Protocollo di Kyoto;
- le decisioni preliminari adottate a Copenhagen su vari elementi in discussione (come le misure di adattamento, il trasferimento tecnologico, i mercati per crediti di carbonio, e il meccanismo per la riduzione delle emissioni da deforestazione nei PVS) possono ancora essere modificate dai vari gruppi di lavoro;
- l'Accordo di Copenhagen può essere utile per guidare questi negoziati, così che gli obiettivi in esso contenuti e le istituzioni e le funzioni da creare vengano raggiunti e concretizzati, definendo al contempo il rapporto tra l'UNFCCC e altri organi decisionali esterni alle Nazioni Unite, come il G20 e il MEF.

Questo tipo di processo, in cui un accordo politico è la premessa per raggiungere un accordo legalmente vincolante tra le Parti, è proprio quello che era stato prospettato da diversi leader mondiali alcune settimane prima dell'apertura di Copenhagen. C'è anche chi ritiene che l'Accordo di Copenhagen sia un "prodotto finito", senza necessità di ulteriori negoziati e di nuove decisioni da ratificare, e che basti solo implementare questo sintetico testo, a livello nazionale e internazionale. Questo rischia però di indebolire il ruolo delle Nazioni Unite e dei gruppi di lavoro all'interno dell'UNFCCC. Lo stesso Accordo, del resto, non definisce i tempi e i termini in cui concretizzare gli obiettivi che si pone, e reintroduce la vecchia divisione tra Paesi industrializzati e PVS che porta a una divisione in "blocchi" troppo rigida e che incentiva quella mancanza di fiducia che è stata uno dei fattori del fallimento dei negoziati.

Il problema fondamentale da superare per sbloccare lo stallo è dunque di tipo politico, non procedurale. Il processo è infatti complicato, ma può portare teoricamente ad un accordo ambizioso e legalmente vincolante. Tuttavia, le probabilità che si riesca a superare lo scoglio politico nel giro di un anno appaiono molto scarse.

Con la perdita di un ulteriore seggio al Senato americano, è infatti più difficile che il pacchetto sul clima di Obama possa essere approvato nel 2010. Una possibile soluzione sarebbe contrattare voti di scambio con alcuni senatori repubblicani. È quello che alcuni hanno ipotizzato stia avvenendo con la recente decisione del Presidente Obama di garantire nuovi finanziamenti al nucleare. <sup>(4)</sup>.

Certamente altri Paesi industrializzati e fortemente dipendenti dallo sfruttamento di combustibili fossili, come ad esempio il Canada e l'Australia, non si sentiranno in dovere di introdurre nuovi impegni ambiziosi per la riduzione delle emissioni di gas serra fino a quando non vedranno un movimento concreto da parte degli Stati Uniti. E, come detto, un impegno USA al 2020, capace di trainare gli altri Paesi occidentali, la Cina e l'India rimarranno riluttanti a discutere nuovi impegni al 2050 per la riduzione delle emissioni.

Il nodo resta, dunque, ancora ben stretto. Se i Paesi industrializzati non faranno il primo passo nel breve termine, dimostrando di assumersi la responsabilità storica nell'aver contribuito al fenomeno dei cambiamenti climatici, non ci sarà modo di scioglierlo. La posizione degli Stati Uniti rimane centrale per stimolare un

cambiamento globale, visto che USA e Cina rappresentano oggi oltre il 50% delle emissioni mondiali.

All'interno di questo scenario, molti guardano all'Europa come il grimaldello con cui forzare l'Amministrazione Obama a procedere speditamente verso l'approvazione del "Climate Bill". L'Europa è probabilmente l'unico blocco che ha la forza politica per innalzare unilateralmente il proprio impegno dall'attuale -20% a -30%. Una scelta di questo tipo potrebbe dare nuova linfa ai negoziati. Al momento, tuttavia, l'intenzione della Commissione europea è di continuare nella strategia messa in atto a Copenhagen, ossia mantenere il taglio del 30% condizionato alla presentazione di impegni simili da parte degli altri Paesi. Come detto, questo punto sarà discusso durante il consueto summit di primavera dei Capi di Stato europei, a metà marzo 2010, e la decisione finale non arriverà prima di giugno 2010.

Senza dubbio, l'Europa rimane una vetrina internazionale per le opportunità tecnologiche utili per contrastare i cambiamenti climatici, e per le proprie politiche e gli standard ambientali che possono essere d'esempio per gli altri Paesi. L'introduzione di nuove politiche in ambito europeo può dunque concorrere a smuovere la situazione all'estero. Un esempio potrebbe essere l'imposizione di nuovi standard per le emissioni specifiche di gas serra da centrali termoelettriche, uno standard che impedirebbe la costruzione di centrali a carbone di vecchia generazione, o anche - come proposto dallo stesso Presidente francese Nicholas Sarkozy, l'introduzione di tariffe all'importazione dei prodotti provenienti da Paesi che non hanno alcuna regolamentazione delle proprie emissioni. Una decisione, questa, che sarebbe sicuramente sgradita alla Cina, ma che potrebbe anche stimolare gli Stati Uniti a una rapida approvazione del "Climate Bill".

L'Europa può fare molto anche rafforzando le attuali politiche per il rapido dispiegamento di fonti rinnovabili e misure di efficienza energetica. Il pacchetto europeo 20-20-20 è stato un ottimo primo passo in questa direzione e rappresenta la maniera più efficace per stimolare la competizione tecnologica e la competitività economica tra i vari Paesi sul terreno delle fonti rinnovabili.

Cina e Stati Uniti stanno anch'essi sostenendo lo sviluppo delle rinnovabili, ma la gran parte degli investimenti è ancora destinato allo sfruttamento di fonti fossili. Nonostante il pacchetto americano di stimolo alle rinnovabili, e gli alti tassi di crescita delle rinnovabili in Cina, i due giganti non sono ancora convinti che puntare su un'economia a basse emissioni di carbonio sia nei loro interessi (sia in termini di crescita economica, che per la creazione di milioni di nuovi posti di lavoro).

Siamo agli albori di un cambiamento, che tuttavia ha vitale necessità di essere accelerato. In questo senso, avere un "campione" come l'Ue che, per il proprio benessere dimostra al mondo che intende sostenere la propria crescita economica e raggiungere l'indipendenza energetica puntando sulle fonti di energia rinnovabile, può essere un grande stimolo allo sviluppo delle rinnovabili anche al di fuori dei propri confini. Al contrario, la mancanza di volontà a muoversi velocemente sul fronte delle rinnovabili - spesso dovuta a pressioni di forti lobby industriali nei Paesi industrializzati - è motivo di titubanza anche nei PVS.

L'influenza dell'Europa sugli Stati Uniti e su altri Paesi sarà dunque forte, nel tentativo di sbloccare lo stallo dei negoziati, ma al momento è ancora presto per fare previsioni: al fianco di un gruppo di Paesi europei più progressisti - come Francia, Regno Unito, Svezia, Olanda, Belgio, Spagna e Grecia - esistono forti resistenze da parte di altri, principalmente il blocco degli ex Paesi dell'Est europeo sostenuti dall'Italia che gioca

un ruolo di retroguardia ambientale, ancora ispirata all'epoca Bush. La posizione della Germania è invece "grigia": da una parte il governo tedesco ha introdotto forti politiche a sostegno delle rinnovabili e impegni ambiziosi. Dall'altra esistono forti spinte anche da parte delle potenti industrie energetiche e di quelle energivore tedesche a non aumentare gli impegni attuali.

Al di là delle considerazioni sui Paesi in grado di influire sull'esito dei prossimi negoziati sul clima, occorre un'ulteriore riflessione sul ruolo delle Nazioni Unite che, come detto, hanno subito enormi critiche dopo la conclusione fallimentare di Copenhagen, sia per la lentezza dei negoziati che per altri aspetti poco funzionali a velocizzare la discussione tra i circa 200 Paesi partecipanti. La stessa UNFCCC è uscita indebolita dal processo, e alcuni hanno proposto di trovare altre sedi per i negoziati. Per quanto annunciate con largo anticipo, le dimissioni del Segretario Esecutivo non aiutano certo. Sebbene nessuna delle altre sedi negoziali che ha affrontato il problema dei cambiamenti climatici (come il G8, il G20, il MEF o l'APEC) abbia portato a qualche risultato concreto, proprio come la Conferenza ONU di Copenhagen, bisogna riconoscere che nessuno sembra ritenere che oggi l'UNFCCC debba essere l'unica sede per trovare un accordo comune. Ad esempio, il Presidente francese Sarkozy ha proposto una doppia strategia: mandare avanti i negoziati in sede ONU per coinvolgere l'intera comunità internazionale e istituire contemporaneamente una serie di incontri mensili tra Ministri e diplomazie di un più ristretto numero di Paesi in grado di rappresentare i diversi blocchi e interessi in campo.

Trovare nuove sedi per facilitare i negoziati è certamente positivo ma è fuor di dubbio che la Convenzione Quadro deve mantenere le sue funzioni fondamentali, quali la verifica delle emissioni e degli altri dati forniti da ciascun Paese. Tra l'altro, il Protocollo di Kyoto è molto dettagliato sul fronte del monitoraggio e del controllo delle emissioni e se dovesse cessare di esistere sarà necessario mantenere attivi gli organi che curano tali funzioni. Molti hanno notato che nel 2010 è previsto un solo incontro intersessionale dell'UNFCCC, a maggio-giugno 2010, in preparazione della "Conferenza delle Parti" di Cancun. Decisamente troppo poco per gestire la complessa situazione negoziale che ha portato allo stallo dei negoziati a Copenhagen.

È difficile prevedere se a Cancun sarà possibile raggiungere un accordo ratificabile. Molti credono che ciò sia improbabile, e che l'intero approccio "top-down" delle Conferenze ONU verrà rimpiazzato da un approccio "bottom-up", che sarà però ancora più complesso da gestire. Greenpeace ritiene necessario che l'UNFCCC continui ad avere un ruolo determinante: c'è infatti una grande differenza tra una sede dove avviene "fisicamente" il negoziato e un organismo che abbia l'autorità per coordinare e implementare le decisioni prese a livello internazionale: questo può solo essere un organismo delle Nazioni Unite.

---

<sup>1</sup> Un rapporto completo in inglese è disponibile su: [www.greenpeace.org/international/press/reports/the-third-degree](http://www.greenpeace.org/international/press/reports/the-third-degree)

<sup>2</sup> Testo integrale della lettera: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/41&format=HTML>

<sup>3</sup> Da QualEnergia, numero 5, novembre-dicembre 2009: <http://qualenergia.it/view.php?id=70&contenuto=Editoriale>

<sup>4</sup> <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/nuclear-power-a-dangerous-was.pdf>

**GREENPEACE**