



## ITALIA A CORTO DI STRATEGIE SUL CLIMA

di Annalisa D'Orazio

*Dopo la conferenza di Copenaghen sul clima, i ministri europei tornano a dividersi sulle strategie per combattere i cambiamenti climatici. O meglio, il disaccordo è più precisamente sugli impegni quantitativi di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra nel 2020. Ma è davvero rilevante discutere sui numeri? Quanto al governo italiano, non ha mai esplicitamente riconosciuto che le attività umane contribuiscono ad aumentare la temperatura del pianeta e non ha una visione strategica su come affrontare il problema.*

Al primo incontro dei ministri europei dell'ambiente post-Copenaghen che si è tenuto a Siviglia dal 15 al 18 gennaio, l'**Unione Europea** si è divisa in due blocchi: da un lato i paesi che insistono affinché l'impegno del 30 per cento sia mantenuto unilateralmente dall'Europa senza attendere le decisioni di altri e sia l'obiettivo da portare al prossimo appuntamento della conferenza di Città del Messico a fine 2010; dall'altro i paesi che ritengono più che sufficiente il 20 per cento. Non è un caso che i paesi che vogliono inasprire la stretta siano gli Stati leader dell'Unione: Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. Così come non è un caso che l'Italia si metta dall'altra parte della barricata.

Ma perché? E soprattutto è così importante dividersi sugli impegni quantitativi o sono altre le ragioni delle diverse posizioni? C'è senz'altro un limite nella posizione italiana: l'assenza di una **strategia nazionale** nella lotta al cambiamento climatico, nonostante le molteplici azioni intraprese, soprattutto nell'ultimo quinquennio.

### L'ITALIA E KYOTO

Nel 2012 termina il primo periodo di regolazione del protocollo di Kyoto. I paesi che vi hanno aderito si sono impegnati a ridurre le emissioni di gas serra di un certo ammontare nel periodo 2008-2012: gli impegni assunti da Italia ed Europa sono rispettivamente di -6,5 per cento e -8 per cento (la sola Unione a 15).

In uno scenario che mostrava nel 1990 emissioni di gas serra fortemente in crescita, la situazione è nettamente migliorata. (3) L'Italia si presenta parzialmente in ritardo rispetto ad altri Stati membri al primo traguardo del 2012, ma si avvicina all'obiettivo.

Il confronto dell'Italia con gli altri Stati membri mostra una minore capacità di "decoupling" del nostro paese, che non riesce a coniugare la **crescita dell'economia** e della popolazione con una più che proporzionale **decrescita delle emissioni** di gas serra. Nel periodo 1990-2007 l'Italia registra,

infatti, una crescita dell'intensità di carbonio maggiore della media europea, e solo la Spagna fa peggio di noi (tabella 1).

**Tabella 1:** Intensità di carbonio rispetto alla popolazione e al Pil

	Gas serra pro capite			Gas serra rispetto al PIL		
	1990	2007	var. %	1990	2007	var. %
Italia	9,1	9,3	2,2%	507	429	-15,4%
Francia	9,7	8,4	-13,4%	475	325	-31,6%
Germania	15,4	11,6	-24,7%	726	427	-41,2%
Regno Unito	13,5	10,5	-22,2%	618	333	-46,1%
Spagna	7,4	9,9	33,8%	602	555	-7,8%
Polonia	12,1	10,5	-13,2%	3586	1629	-54,6%
Romania	10,5	7,1	-32,4%	5033	2475	-50,8%
UE 15	11,6	10,3	-11,2%	604	403	-33,3%
UE 27	11,8	10,2	-13,6%	755	473	-37,4%

Fonte: *European Environment Agency*, 2009

L'Italia registra, tuttavia, un'inversione di tendenza a partire dal **2005**: un fenomeno comune alla gran parte dei paesi per i minori tassi di crescita dell'economia, ma che è maggiore nel caso italiano per effetto delle azioni adottate.

Dal 2005 si sono infatti intensificate le misure che puntano a una riduzione delle emissioni, come per esempio l'incentivazione alle fonti rinnovabili e gli obblighi di miglioramento dell'efficienza energetica dei servizi. Nella fase II (2008-2012) lo strumento del mercato dei permessi di emissione (*Emission Trading System*) è utilizzato in maniera molto più incisiva imponendo agli impianti regolati un tetto stringente alle emissioni. (4) Il governo ha finanziato, attraverso il fondo Kyoto nelle ultime Finanziarie, progetti internazionali al fine di ottenere crediti di emissione dai meccanismi di cooperazione internazionale. Parzialmente efficaci anche le azioni per la rimozione delle emissioni attraverso un uso più efficiente del territorio e delle aree verdi.

La tabella 2 indica le emissioni nel 2005 e 2007, l'obiettivo di ridurre del 6,5 per cento le emissioni rispetto al 1990 da raggiungere nel 2012 e la ripartizione degli effetti di riduzione futura delle emissioni a fronte delle misure. (5)

**Tabella 2:** Gas serra e obiettivo Kyoto 2012

(dati in milioni di tonnellate di CO2 equivalente)

Gas serra 2005	552,8
Gas serra 2007	577,9
Obiettivo Kyoto nel 2012 (-6,5% emissioni 1990)	485,8
Sforzo totale da conseguire 2008/2012	-67,1
Sforzi conseguiti con misure nazionali	-17,6
Sforzi assegnati a ETS 2008-2012	-18,1
Crediti da cooperazione finanziati con fondi pubblici	-17,1
Pozzi di assorbimento	-5
Gap rispetto all'obiettivo Kyoto 2012	9,2

Fonte: dati verificati UNFCCC; previsioni IEFEBocconi

Se nel 2005 la situazione vedeva un eccesso di emissioni di 11 punti rispetto al 1990, le proiezioni mostrano ora una riduzione del 4,7 per cento per effetto delle azioni intraprese.

## I LIMITI DELLA POLITICA ITALIANA

Un'analisi dell'Agenzia europea dell'ambiente del 2009 mostra il forte legame tra le politiche europee e quelle nazionali in materia di clima ed energia. Il 56 per cento delle misure realizzate dagli Stati europei nella lotta al cambiamento climatico deriva dall'attuazione di **direttive e regolamenti comunitari**; il 24 per cento riguarda modifiche e integrazioni alla legislazione nazionale per effetto della disciplina comunitaria e solo il rimanente 20 per cento discende da norme e misure di carattere nazionale. Le politiche sul clima dell'Italia sono quasi esclusivamente attuazione di quelle europee. La sola eccezione è data dalle iniziative delle amministrazioni locali e dalle politiche decentrate, in particolare regionali, in materia di sviluppo sostenibile.

La dipendenza dalle politiche sovra-nazionali mostra in realtà il limite di fondo delle scelte italiane sul clima: ci si adatta alla politica dell'Unione Europea senza una visione strategica e una nostra posizione sul problema del cambiamento climatico. Quando il premier inglese Gordon Brown richiama il *Rapporto Stern*, quello francese Nicholas Sarkozy le conclusioni del Rapporto *le Grenelle*, la tedesca Angela Merkel e lo spagnolo Josè Zapatero fanno propri i risultati delle relazioni Ipcc, si tratta sempre di un riconoscimento esplicito che le **attività umane** contribuiscono ad aumentare la temperatura del pianeta e che il cambiamento climatico determina forti rischi (e costi) nell'eco-sistema. È in base a questo riconoscimento che i leader europei affermano con decisione la necessità degli sforzi per contrastare l'aumento dei gas serra. Non sono rilevanti i numeri in sé, ma la forza che possono avere nel diffondere questo messaggio e nel farsi carico delle esternalità negative che il cambiamento climatico genera. Si tratta innanzitutto di riconoscere e cercare di allargare la partecipazione di ogni singolo Stato alla difesa del pianeta, così come avviene per le altre ragioni di approvvigionamento di servizi di Difesa: nessun individuo li pagherebbe, ma tutti li desiderano. Il governo italiano non ha mai reso esplicita questa assunzione e non ha una visione strategica sul problema del cambiamento climatico.

Un secondo limite del governo italiano è ritenere la strategia europea lesiva della **competitività dell'industria nazionale**. Negli ultimi cinque anni l'industria della *clean economy* ha fatto registrare risultati nettamente migliori rispetto ad altri settori industriali, con effetti positivi anche sull'occupazione. A questo hanno contribuito certo le misure di incentivo, ma le tecnologie si sono ampiamente diffuse anche in presenza di una minore capacità di spesa delle imprese e delle famiglie nel mercato nazionale e internazionale. I consumatori sono sempre più sensibili alle problematiche ambientali e accettano di buon grado un piccolo aumento dei prezzi. Occorre certo limitare gli sprechi e i costi per i consumatori e salvaguardare gli investimenti. Ma tutto questo è alla base della politica europea che colloca gli impegni di lotta al cambiamento climatico all'interno dei primari obiettivi di competitività e di efficienza dell'industria e del mercato interno. Un esempio per tutti: l'esclusione delle imprese a rischio del cosiddetto "*carbon leakage*" dalla ripartizione degli oneri per la lotta al cambiamento climatico.

(1) La strategia europea nella lotta ai cambiamenti climatici è tra l'altro contenuta nella nuova legislazione introdotta nell'aprile 2009, nota come "pacchetto clima energia" o strategia 20-20. Guce L 140/1-146 del 5 giugno 2009.

(2) Draft decision Cop 15 del 18 dicembre 2009 in <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>

(3) Si veda l'ultima comunicazione di monitoraggio Com (2009)630.

(4) Pna II approvato con decreto 18 febbraio 2008.

(5) Risultati della ricerca in corso presso Iefe-Bocconi su "La politica clima energia in Italia".