

OBAMA, IL G8 E IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

di Maurizio Franzini
08 luglio 2009

Al G8 di L'Aquila, Obama presiederà il meeting sulle politiche contro le emissioni di gas serra. Si tratta di un'importante tappa di avvicinamento a Copenhagen dove, a dicembre, sotto l'egida dell'ONU, si deciderà cosa fare dopo il 2012, quando scadrà l'accordo di Kyoto. L'opinione largamente condivisa è che in assenza di interventi efficaci, le emissioni di gas serra produrranno, entro la fine di questo secolo, innalzamenti delle temperature medie gravidi di drammatiche conseguenze. Questa scadenza ha spinto molti paesi a definire le proprie politiche.

L'Europa, da tempo, si è data l'obiettivo di ridurre, entro il 2020, le emissioni di CO2 del 20% rispetto al 1990 e il Giappone, a giugno, si è impegnato, sempre per il 2020, a riduzioni soltanto dell'8% rispetto al 1990. Anche la Cina, oramai leader mondiale, a maggio ha prodotto un documento (Commissione Nazionale per lo sviluppo e le riforme) ove, finalmente, si legge che anche i paesi in via di sviluppo dovranno contribuire alla soluzione del problema. Tuttavia, l'unico dato numerico prodotto riguarda i paesi avanzati ai quali si chiede di ridurre, entro il 2020, le emissioni del 40% rispetto al 1990. La richiesta non sarà accolta, ma l'apertura cinese non va sottovalutata.

Molto importante è l'approvazione, a fine giugno, da parte della Camera dei Rappresentanti dell' American Clean Energy and Security Act, secondo cui le emissioni di CO2 dovranno essere inferiori del 17% nel 2020 (inizialmente la riduzione prevista era del 20%) e dell'83% nel 2050, rispetto al 2005. Per raggiungere questi obiettivi si prevede un sistema di cap-and-trade, sul solco di quanto deciso a Kyoto nel 1997 e della recente, e piuttosto controversa, esperienza europea. Ogni anno, in quantitativi via via decrescenti, saranno messi in circolazione permessi ad emettere di cui dovranno disporre gli operatori dei settori sottoposti al rispetto dei limiti. Tali permessi potranno essere, almeno in parte, gratuiti per le imprese che poi potranno scambiarseli sull'apposito mercato. Minori saranno le assegnazioni iniziali gratuite, maggiore sarà il costo per le imprese, ma anche le entrate per il bilancio pubblico, utilizzabili in vari modi. Sono previsti diversi elementi di flessibilità, tra cui la possibilità di compensare le emissioni con investimenti in grado di assorbirle, i cosiddetti carbon sinks o di trasferire i permessi nel tempo (banking system). La legge dopo un dibattito accesiissimo è stata approvata a stretta maggioranza (219 contro 212): 44 Democratici hanno votato contro - per alcuni la legge è troppo timida, per molti altri vale l'opposto - e soltanto 8 Repubblicani a favore. Molti considerano questa legge un tentativo, di stampo socialista, di utilizzare il "pretesto" del cambiamento climatico per "mettere le mani in tasca agli americani", come usa dire da noi. Ora si attende il passaggio al Senato, reso incerto dalla forte presenza di Democratici moderati. I voti richiesti (60) sono, comunque, meno di quelli necessari alla ratifica dei trattati internazionali (66) e ciò spiega perché Obama non voglia attendere l'accordo internazionale.

L'importanza di questo "primo passo", come lo ha definito Obama, si comprende ricordando che gli Usa non hanno ratificato il protocollo di Kyoto né si sono mai dati una politica ambientale rigorosa. Anche per questo, tra il 1990 e il 2007 le emissioni di CO2 sono cresciute del 16,8% (contro il - il 21% circa della virtuosa Germania, e il + 7% della meno virtuosa Italia) e, benché superati dalla Cina (+116,1%) come leader nelle emissioni complessive, gli Usa sono i primi per emissioni pro-capite (25 tonn. di CO2, il doppio della Germania e del Giappone e circa il quadruplo della Cina).

Di ciò non è responsabile soltanto Bush: nel 1997, ancora prima del Trattato di Kyoto il Senato, mostrò una disponibilità a pagare per l'ambiente inferiore a zero. Infatti, votò compatto (95 a 0) contro ogni iniziativa sul clima che penalizzasse, anche marginalmente, l'economia americana. La soddisfazione di Obama per la prima approvazione della legge è, dunque, comprensibile.

La legge, molto complessa, oltre a introdurre limiti alle emissioni, contiene misure sul risparmio energetico, lo sviluppo delle tecnologie verdi e su altri aspetti di rilievo ambientale ed energetico. In particolare, essa permetterà di ridurre la fortissima dipendenza dal petrolio importato, con rilevanti implicazioni interne e geopolitiche. Waxman, uno dei due deputati che ha dato il nome alla legge, ha parlato non a caso di "questione di sicurezza nazionale". Inoltre, la legge può contribuire alla "crescita verde", un progetto che, come prova la recentissima Declaration on Green Growth, sottoscritta dai Paesi dell'OCSE, raccoglie crescenti consensi.

La legge americana, e il dibattito che ha suscitato, permettono di esaminare alcuni problemi centrali per definire, anche a livello internazionale, le politiche contro il cambiamento climatico. Consideriamo, piuttosto seccamente, quattro questioni. La prima: occorre davvero limitare le emissioni di gas serra e in particolare di CO2? Secondo alcuni, l'idea che l'uomo contribuisca al cambiamento climatico è una "bufala", neanche disinteressata. Gli argomenti per sostenere questa tesi sono numerosi. Uno di essi è che solo una piccola

quota delle emissioni di CO₂ imputabile all'uomo. Una risposta a questo, ed altri rilievi, si può trovare, ad esempio, sul sito www.astronomynotes.com/solarsys/s11b.htm. Un elemento forse decisivo è l'esito di un recente sondaggio: l'82% di 3146 scienziati della terra ritiene che l'uomo contribuisca al cambiamento climatico e 75 climatologi su 77 sono dello stesso parere.

Seconda questione: sono appropriati gli obiettivi di riduzione delle emissioni? Anche nel caso americano, per alcuni i limiti sono troppo severi, per altri, troppo blandi. L'appropriatezza degli obiettivi dipende da molti fattori. Il più importante è l'aumento della temperatura media considerato tollerabile. In Europa, e non soltanto, si assume spesso come riferimento l'aumento di 2 gradi entro la fine del secolo (quello tendenziale sarebbe il doppio). Naturalmente il conseguimento dell'obiettivo, dipenderà dai contributi di tutti i paesi. Sotto questo profilo, la presenza degli Usa può avere positivi effetti moltiplicativi, opposti a quelli, negativi, che ebbe la sua defezione dal protocollo di Kyoto, quando portò ad altre defezioni e all'allentamento dei vincoli per diversi paesi.

D'altro canto, l'imposizione di limiti severi non equivale affatto al loro rispetto, come prova l'esperienza di Kyoto: le emissioni globali sono continuamente cresciute (anche nel 2008, malgrado la crisi che ha soltanto ridotto il tasso di aumento) e molti paesi mancheranno gli obiettivi che si sono imposti. Il rispetto degli accordi è un problema centrale, che altri accordi internazionali (come quello relativo all'Organizzazione Mondiale per il Commercio) hanno risolto molto meglio. Questo, forse il più della severità delle riduzioni, è un punto cruciale da affrontare a Copenhagen.

Terza questione: quali saranno i costi e chi li sopporterà? In Usa, gli oppositori della legge sostengono che il costo medio per gli Americani del cap-and-trade sarà di \$ 3.000 all'anno e crescita economica e competitività ne soffriranno, cosa grave soprattutto in questa fase di crisi. Secondo l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente (EPA) e del Congressional Budget Office, invece, il costo medio sarà di poche centinaia di dollari, variabili in funzione del reddito. Inoltre, se le politiche faranno affluire al bilancio pubblico risorse utilizzabili a fini redistributivi, migliorerà situazione dei più poveri, malgrado la regressività dell'aumento del prezzo dell'energia. Secondo l'Epa il 10% più povero potrebbe ottenere un beneficio di \$166 mentre il costo per il 10% più ricco sarebbe di \$350 all'anno. L'attenzione per le questioni distributive è ovviamente cruciale, dato l'elevato livello attuale delle disuguaglianze.

Si teme anche la perdita di competitività a vantaggio di paesi più permissivi nei confronti dell'ambiente e le conseguenze per la crescita. Secondo numerosi studi - in gran parte sintetizzati sull'Economist del 19 giugno - anche questo effetto sarebbe molto limitato: dell'ordine dell'1-2% e solo in alcuni settori (carta e vetro) raggiungerebbe il 5%. Ovviamente, in presenza di adeguato coordinamento internazionale questi costi sarebbero minori. Sembrano, pertanto, poco giustificati i timori che i costi complessivi siano elevati e, in particolare, che il cap-and-trade renderà necessari "dazi ambientali" contro le merci provenienti da paesi con legislazioni più permissive, così minando il libero commercio.

Siamo all'ultima domanda: la strategia di cap-and-trade è davvero la migliore per affrontare i cambiamenti climatici, ed è sufficiente? In primo luogo va ricordato che secondo molti economisti una tassa ambientale armonizzata a livello internazionale è preferibile. Una simile politica, sia per i passi già compiuti sia perché - come è stato detto - la parola "tasse" oggi riceve consensi solo se è preceduta dalla parola "taglio", non è praticabile. Tuttavia, essendo questo possibile, si potrebbe modellare il cap-and-trade in modo da replicare al meglio alcune caratteristiche della tasse. Non va, peraltro, dimenticato che il cap-and-trade, se fatto rispettare, dà certezza sulle riduzioni di emissioni, che invece è preclusa a uno strumento di prezzo, come la tassa.

C'è poi il problema del sostegno da dare alle risorse rinnovabili, poiché limitare l'uso delle fonti fossili non equivale a sostenere le energie rinnovabili. Più in generale, c'è il problema dello sviluppo di nuove tecnologie per il controllo del cambiamento climatico, nei vari modi in cui questo è possibile. L'analisi economica suggerisce che rendere costose le fonti fossili implica convenienza a investire in tecnologie alternative. Questi effetti "indiretti" appaiono troppo deboli. Occorrono politiche mirate, che non possono essere semplici e che richiedono un intervento pubblico di grande responsabilità. Su vi è un ritardo che è urgente correggere. In conclusione, la legge americana in formazione è un "primo passo" di grande importanza che può, in vari modi influenzare il percorso verso un'efficace politica globale contro il cambiamento climatico. Soprattutto, essa potrebbe scuotere il mondo dall'apparente sfiducia nei confronti della capacità della politica di dare soluzione ai problemi più seri che gravano sull'umanità. Anche per questo non possiamo disinteressarci del cambiamento climatico.