



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

ricerca scientifica  
informazione e diffusione  
delle conoscenze  
documentazione  
e didattica

**VENT'ANNI DOPO LA CONFERENZA DI RIO DE JANEIRO**

**SULL'AMBIENTE E LO SVILUPPO DEL 1992:**

**LA TAPPA DI DURBAN E LA NECESSITÀ DI UN GOVERNO GLOBALE AMBIENTALE**

**PER AFFRONTARE IL CAMBIAMENTO CLIMATICO**

*Giorgio Grimaldi*

*Roberto Palea*

**Research Paper**





**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

ricerca scientifica  
informazione e diffusione  
delle conoscenze  
documentazione  
e didattica

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871324

**Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2011**

**Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.**

**All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.**



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

ricerca scientifica  
informazione e diffusione  
delle conoscenze  
documentazione  
e didattica

## SOMMARIO

1. Introduzione. Le sfide globali per lo sviluppo: conversione ecologica e riforme istituzionali
2. Il cambiamento climatico
3. La politica dell'Unione europea per il clima e l'energia
4. L'energia del futuro e la terza rivoluzione industriale
5. I negoziati sul clima: un percorso accidentato
6. Proposte per passare dalla debole governance attuale ad un efficace governo ambientale globale: piano mondiale per l'ambiente, World Environment Organization con poteri autonomi e carbon tax planetaria

### Avvertenza

*Il paper è il risultato della collaborazione congiunta dei due autori.*

*I singoli capitoli del paper possono comunque essere attribuiti come segue:*

- capitoli 1, 2, 3, 4, 5 a Giorgio Grimaldi;
- capitolo 6 a Roberto Palea.



## Abstract

Vi è una forte incertezza sulle scelte future e sulla capacità della comunità internazionale di affrontare il cambiamento climatico.

In vista della scadenza del Protocollo di Kyoto nel 2012 e a vent'anni dal Vertice della Terra di Rio de Janeiro i progressi e i risultati ottenuti dalla global governance climatica nell'ambito delle Nazioni Unite sono stati finora molto al di sotto delle aspettative e inadeguati a fronteggiare il riscaldamento del pianeta.

Nei prossimi decenni saranno necessarie grandi riforme economiche, politiche e sociali per guidare la transizione verso un'economia non più basata sui combustibili fossili, ma su energie rinnovabili, risparmio energetico, riduzione dei consumi, reti interconnesse per il trasferimento dell'energia prodotta localmente.

Il potere di veto statale, le divisioni tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, l'assenza di integrazione tra i paesi, la mancanza di procedure democratiche e l'approccio intergovernativo costituiscono, tutti insieme, un freno alla realizzazione di un futuro ecosostenibile.

Alla Conferenza delle parti di Durban (COP17) e, al più tardi, alla Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile Rio +20 del 2012, è urgente assumere impegni globali vincolanti di fronte all'aggravarsi dell'emergenza climatica e del degrado ecologico. Tuttavia, al fine di rendere efficaci questi impegni, il paper sostiene che è anche necessario dar vita a istituzioni indipendenti e sovranazionali per la tutela dell'ambiente, provviste di adeguate risorse proprie, capaci di prendere decisioni e dotate dell'autorità necessaria per farle rispettare. In sintesi, quindi, esso propone:

- l'elaborazione di un **piano mondiale di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra in atmosfera** basato sulle **emissioni pro-capite di ciascun paese**;
- la creazione di un'**Organizzazione mondiale per l'ambiente** per gestire il suddetto piano, costituita di istituzioni ispirate al modello della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e dotata di risorse finanziarie proprie provenienti da una **carbon tax mondiale**;
- un ruolo d'avanguardia dell'UE nell'istituire una **carbon tax europea per i paesi dell'Eurozona** e nel promuovere già a Durban, senza attendere un accordo globale, il piano mondiale e l'Organizzazione mondiale per l'ambiente sopracitati, iniziando dai paesi disponibili a partecipare.



## **1. Introduzione. Le sfide globali per lo sviluppo: conversione ecologica e riforme Istituzionali**

Sono ormai passati quasi vent'anni da quando l'emergenza climatica è divenuta oggetto di particolare attenzione da parte della comunità internazionale dopo che a partire dagli anni '70 – con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma del 1972 – era iniziata una cooperazione per contrastare i danni prodotti dall'industrializzazione e dal ricorso massiccio e in continuo aumento ai combustibili fossili quali principali fonti energetiche, incentivato dal loro basso costo e dalla relativa abbondanza. Tuttavia, nonostante i negoziati e gli accordi internazionali e soprattutto l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto dal 2005 in attuazione della Convenzione quadro sul cambiamento climatico (United Nations Framework Conference on Climate Change – UNFCCC) approvata alla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED o Summit della Terra) del 1992, i progressi e i risultati sono stati al di sotto delle aspettative.

Una forte incertezza sussiste, poi, sulle azioni future che verranno attuate in sostituzione del Protocollo di Kyoto la cui scadenza è prevista per il 2012.

Il modello di sviluppo basato sulla crescita economica senza limiti, sull'incremento dei consumi e sul sovrasfruttamento delle risorse naturali e dell'ambiente ha generato una complessa crisi ecologica, economica, sociale ed etica dalla quale l'umanità deve uscire per evitare l'acuirsi e l'ampliarsi di tragedie già in atto (povertà, fame, desertificazione, guerre, dissesto del territorio, penuria idrica, diminuzione delle risorse naturali, esodi ambientali ecc.). Queste conseguenze sono strettamente connesse con la mancata e indispensabile conversione ecologica e umana dell'economia capitalista e consumista. Quest'ultima, anzi, è stata presa ad esempio dai Paesi delle economie emergenti e si manifesta come energivora e iniqua distruggendo risorse e habitat naturali e procurando ricchezze non equamente distribuite tra



gli Stati del Pianeta e tra i cittadini, all'interno degli Stati e prodotte senza rispettare i cicli ecologici che permettono al patrimonio naturale di rigenerarsi. Il consumare risorse e produrre rifiuti non curandosi dei ritmi biologici della natura e delle capacità di assorbimento dell'ambiente (in un quadro di perdurante, forte crescita demografica) costituisce un processo perverso che si sta estendendo, coinvolgendo miliardi di persone che ambiscono legittimamente al miglioramento delle loro precarie condizioni di vita e all'accesso a beni e servizi dai quali per tanto tempo sono rimasti esclusi. Il rapporto del WWF sulle conseguenze dei consumi delle risorse naturali - il WWF Living Planet Report - sostiene che, mantenendo l'attuale trend di consumi mondiali, nel 2050 sarebbe necessario disporre di un secondo pianeta per soddisfare la domanda di risorse naturali che risulterebbe doppia rispetto alla capacità di estrazione e produzione terrestre<sup>1</sup>.

Esiste un'evidente esigenza di redistribuzione delle risorse e delle ricchezze tra i Paesi del mondo e all'interno degli stessi che necessita dell'intervento della politica, di un governo democratico della società capace di far transitare l'umanità verso una prospettiva di pace, libertà, giustizia e benessere, rispettosa dei vincoli che legano l'uomo all'ambiente da cui trae i mezzi di sostentamento e garante della preservazione e della cura degli ecosistemi per le presenti e future generazioni. E' necessaria una conversione ecologica dell'economia, della tecnologia, della società e della politica che tenga conto del carattere globale dei processi più rilevanti che provocano il degrado ambientale e delle diverse conseguenze che da esso scaturiscono (le cosiddette 'emergenze ambientali' tra loro intrecciate, come il riscaldamento

---

<sup>1</sup> Cfr. WWF (in collaboration with Zoological Society of London and Global Footprint Network), *Living Planet Report 2006*, p. 20, [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/living\\_planet\\_report/living\\_planet\\_report\\_timeline/lp\\_2\\_006/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/living_planet_report_timeline/lp_2_006/). Il *Living Planet Report* viene pubblicato ogni due anni. L'ultimo rapporto è del 2010: ID., *Living Planet Report 2010. Biodiversity, Biocapacity and Development*, [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/living\\_planet\\_report/](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/). Per informazioni dettagliate sullo stato del Pianeta cfr. UNEP (United Nations Environment Programme), *Global Environment Outlook GEO 4. Environment for Development*, UNEP, Nairobi 2007, [www.unep.org/geo/geo4.asp](http://www.unep.org/geo/geo4.asp); WRI (World Resources Institute), *Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis*, WRI, Washington 2005; [www.millenniumassessment.org](http://www.millenniumassessment.org); Catherine P. McMullen, Jason Jabbour - UNEP, *Climate Change Science Compendium*, Nairobi, EarthPrint, 2009, <http://www.unep.org/compendium2009>.



climatico, le piogge acide, la desertificazione, la riduzione dello strato d'ozono, la penuria idrica, l'inquinamento chimico di aria, acqua, e suolo, l'esaurimento delle risorse minerali ed energetiche, la diminuzione della biodiversità terrestre ecc.).

E' quanto sostenuto anche nella ricerca del Wuppertal Institut<sup>2</sup> *Futuro sostenibile*<sup>3</sup>, che propone il perseguimento di un benessere rispettoso delle risorse fondato contemporaneamente su tre linee guida: dematerializzazione (eco-efficienza), compatibilità ambientale (biocoerenza) e autolimitazione (eco-sufficienza).

Secondo questa visione il cambiamento climatico impone una trasformazione profonda: il passaggio ad una società o civiltà "post-fossile", *low-carbon* prima e *post-carbon* poi.

---

<sup>2</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, <http://www.wupperinst.org/>.

<sup>3</sup> Cfr. Wuppertal Institut, *Futuro sostenibile. Le risposte eco-sociali alle crisi in Europa*, a cura di Wolfgang Sachs e di Marco Morosini, Milano, Edizioni Ambiente, 2011. (edizione italiana finanziata da diverse organizzazioni nongovernative quali Banca etica, Acli, Caritas, Cisl, Arci, Legambiente, Fiera delle Utopie concrete – adattamento da Wuppertal Institut, *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt*, München, Fischer, 2008). La prima edizione del 1996 (Wuppertal Institut, *Futuro sostenibile. Riconversione ecologica, Nord-Sud, Nuovi stili di vita*, Bologna, EMI, 1997, - ed. or. Reinhard Loske, Wolfgang Sachs, Manfred Linz - Wuppertal Institut, *Greening the North. A Post-Industrial Blueprint for Ecology and Equity*, London, Zed Books, 1997, adattamento internazionale di Reinhard Loske, Raimund Bleischwitz – Wuppertal Institut, *Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*, Berlin-Basel, Birkhäuser, 1996) venne concepita nell'ambito della campagna "Germania capace di futuro" condotta sino ad oggi dalla principale associazione ambientalista tedesca Bund (Lega per l'ambiente e la protezione della natura in Germania), da Misereor (Organizzazione della Chiesa cattolica tedesca per la cooperazione allo sviluppo) e, dal 2008, da Brot für die Welt ('Pane per il mondo', associazione della Chiesa evangelica) al fine di proporre riforme politiche, sociali, economiche, tecnologiche e degli stili di vita, ispirate a principi di equità globale, sia per il Paese che per il contesto internazionale. L'ultima edizione si divide in tre parti. La prima propone un'analisi della situazione globale dell'ambiente - caratterizzata da tre grandi emergenze ambientali (clima, petrolio, biodiversità) - e della giustizia sociale. La seconda espone alcune idee guida per un futuro sostenibile (diritto d'ospitalità per tutti, benessere ecologico, società della partecipazione, economia come somma di economia monetaria, economia della natura ed economia della vita). La terza presenta un'agenda di riforme in diversi ambiti: lavoro (lavoro retribuito ridotto allo scopo di recuperare tempo per coltivare rapporti sociali, volontariato, tempo libero); economia (sviluppare un'economia eco-sociale di mercato con regole per il bene comune stabilite dalla politica nell'ambito dei vincoli ecologici con la rinascita dei circuiti e delle relazioni locali e regionali in base al principio di sussidiarietà); tecnologia (cambiare le basi dell'approvvigionamento energetico passando dal fossile al solare, efficienza delle risorse, riduzione dei consumi e risparmio energetico - possibile, ad esempio, con automobili e treni costruiti in modo da non superare le velocità rispettivamente di 120 e 200 km/h - ecc.); relazioni Nord-Sud (riforma degli scambi commerciali internazionali per garantire il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente ed eliminando sovvenzioni che impediscono la concorrenza per i Paesi più poveri, costituzione di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente e fusione delle politiche ambientali, del commercio e della cooperazione allo sviluppo dell'UE); vita individuale (sobrietà, "essenziali nell'avere ma generosi nell'essere"); cfr. Marco Morosini, *Crisi ecologica e sociale. Un futuro sostenibile per l'Europa?*, in "Aggiornamenti sociali", n. 9-10, settembre-ottobre 2011, pp. 581-592, [http://www.edizioniambiente.it/repository/rassegna/sachs\\_aggiornamenti.pdf](http://www.edizioniambiente.it/repository/rassegna/sachs_aggiornamenti.pdf).



Affrontare il cambiamento climatico comporta un intervento per prendersi cura dei grandi problemi che affliggono l'umanità e soprattutto i più deboli. Il mito della crescita economica e la rincorsa allo sviluppo senza freni dei Paesi emergenti, al di fuori dei limiti della natura<sup>4</sup>, sono devastanti. “Voler mitigare la povertà senza mitigare la ricchezza è ipocrisia” afferma Wolfgang Sachs, uno degli autori di *Futuro sostenibile*, dove sono indicate le sfide indispensabili per mettere in atto la conversione ecologica: - la sfida tecnologica (riorganizzazione delle tecnologie per consentire bassi consumi energetici, produzione di energia locale e modifica delle attività agricole e industriali nel rispetto della natura); il progetto istituzionale (costruzione di istituzioni e norme atte a garantire il rispetto dei diritti umani e lo sviluppo economico e sociale senza intaccare i limiti di rigenerazione della biosfera); idee guida per l'azione (stili di vita personali, etica professionale, primato dell'interesse collettivo e della solidarietà). Il perseguimento del benessere, non soltanto commerciale e in armonia con la natura e con la giustizia, diventa il cardine di una concezione né pauperistica, né rivolta al profitto come fine preminente, ma semplicemente più sobria, equa, solidale.

Secondo un documento elaborato dal Movimento Federalista Europeo (MFE)<sup>5</sup> tale riconversione, - in maniera molto simile a quanto asserito nel citato studio del Wuppertal Institut ed anche in una sua precedente pubblicazione - *Fair Future*<sup>6</sup> - dovrebbe prevedere:

1. la revisione dei processi produttivi volta alla riduzione della produzione di rifiuti reimpostandoli sul ciclo risorsa-utilizzo-rigenerazione nei limiti di capacità di carico dell'ecosistema (“meglio, diverso e meno” secondo lo slogan adottato in *Futuro sostenibile*);

---

<sup>4</sup> Sui vincoli planetari (*planetary boundaries*) individuati da alcuni studiosi cfr. Johan Rockström et al., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in “Ecology and Society”, vol. 14, no. 2, 2009, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

<sup>5</sup> Movimento Federalista Europeo (MFE), *Un governo europeo per l'ambiente* a cura del Centro Einstein di Studi internazionali (CESI) di Torino, Quaderno n. 2, Collana “Un Governo federale per l'Unione Europea”, Torino, s. d.

<sup>6</sup> Cfr. Wolfgang Sachs, Tilman Santarius (eds.) - Wuppertal Institut, *Fair Future*, München, Verlag C.H. Beck oHG, 2005 (tr. it. *Per un futuro equo. Conflitti sulle risorse e giustizia globale*, Milano, Feltrinelli, 2007).





2. la riduzione dell'impiego di combustibili fossili per la produzione energetica prevedendo un costo maggiore per l'uso di risorse non rinnovabili al fine di favorire innovazioni tecnologiche ecocompatibili e sviluppo delle fonti di energia rinnovabili;
3. lo sviluppo della fruizione delle risorse per attività atte a fornire servizi e migliorare la qualità della vita e non destinate a produrre merci;
4. la riduzione del contenuto materiale dei beni e dei servizi prodotti aumentandone invece il contenuto di informazione e conoscenza tecnologica incorporati;
5. la previsione di risorse crescenti all'aiuto allo sviluppo per generare nei Paesi beneficiari capacità di autosviluppo (*empowerment* e *capacity building*), accesso a tecnologie e modalità di produzione avanzati e meno inquinanti e consentire, entro il 2015, il perseguimento degli otto obiettivi per lo sviluppo del Millennio stabiliti dall'ONU nel 2000 per la comunità internazionale (*Millennium Development Goals*)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> I Millennium Goals sono i seguenti:

1. eradicare la povertà estrema e la fame, dimezzando rispetto al 1990 la percentuale di persone che vive con meno di un dollaro al giorno - offrendo un dignitoso e retribuito lavoro a tutti, inclusi donne e giovani - e quella delle persone che patiscono la fame;
2. assicurare ovunque un ciclo intero di educazione primaria;
3. eliminare la disparità di genere nella scuola primaria e secondaria entro il 2005 e, successivamente, a tutti i livelli;
4. ridurre a due terzi la mortalità infantile rispetto ai livelli del 1990;
5. ridurre a tre quarti la mortalità delle donne a causa del parto rispetto ai livelli del 1990 e ottenere l'accesso alle cure sanitarie per le gravidanze;
6. combattere e ridurre di metà la diffusione dell'HIV/AIDS, garantendo entro il 2010 l'accesso alle cure alle persone che ne abbiano bisogno e, ridurre a metà, per la stessa data, i casi di malaria, tubercolosi e altre malattie;
7. assicurare la sostenibilità ambientale integrando i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche nazionali, riducendo la perdita di risorse naturali e biodiversità, dimezzando la percentuale di popolazione priva di un accesso sostenibile all'acqua potabile e all'igiene di base e ottenendo un significativo miglioramento delle condizioni di vita dei residenti nelle baraccopoli entro il 2020;
8. potenziare una partnership globale per lo sviluppo rivolgendosi ai bisogni speciali dei Paesi meno sviluppati, senza accesso ai mari e costituiti da piccole isole, sviluppando un sistema commerciale e finanziario aperto, regolato, prevedibile e non discriminatorio, affrontando in maniera esauriente il debito dei Paesi in via di sviluppo e accrescendo - in sinergia con il settore privato - i benefici ricavabili dalle tecnologie, soprattutto nel campo dell'informazione e delle comunicazioni.

In riferimento all'obiettivo 7 l'ultimo rapporto sull'implementazione dei Millennium Goals evidenzia una situazione alquanto precaria: una netta riduzione del patrimonio forestale nel Sud America, in Africa e in Oceania, minore nel Nord e nel Centro America, a fronte di un suo incremento in Asia e - anche se più ridotto -, in Europa, con perdita di foreste tropicali e aumento nelle zone boreali e temperate, perdita di foreste primarie e aumento di aree protette; un aumento delle emissioni di gas ad effetto serra nonostante un rallentamento del trend di crescita dovuto alla crisi economica globale; una diminuzione della



E' necessario però individuare gli strumenti per portare avanti il cambiamento. I negoziati intergovernativi, rallentati o bloccati dalle divergenze nazionali, hanno mostrato la loro inadeguatezza ad affrontare la sfida epocale della mitigazione e dell'adattamento al cambiamento climatico che si presenta come la questione più rilevante e intimamente collegata all'insieme delle emergenze sociali e naturali a livello globale. In assenza di soluzioni condivise, le sole scelte politiche nazionali o locali orientate in favore di un'elevata tutela ambientale non sembrano sufficienti e rischiano di essere sopraffatte o disincentivate dalla concorrenza internazionale di Paesi con legislazioni meno rispettose dell'ambiente (è questa la ragione per cui, tra l'altro, la tassazione ecologica delle emissioni dei combustibili fossili risulta problematica a livello nazionale<sup>8</sup>) o anche di aumentare le possibilità di contrasti e lotte per il controllo e la gestione delle risorse naturali.

Le proposte raccolte in questo paper intendono proporre un nuovo inizio che, con gradualità, superi le attuali condizioni insoddisfacenti della global governance climatica e ambientale allo scopo di consentire, con modalità differenti incentrate sulla cooperazione e il trasferimento di poteri e risorse ad istituzioni comuni in grado di prendere decisioni e dotate dell'autorità necessaria per farle rispettare, il raggiungimento del contenimento del riscaldamento climatico e delle sue svariate conseguenze nell'interesse globale e comune di preservare il Pianeta.

Se si considera l'ambiente un bene pubblico mondiale, soltanto un ordinamento giuridico sovraordinato agli Stati potrebbe stabilire e imporre obblighi che essi dovrebbero rispettare.

---

concentrazione di ozono in atmosfera grazie al Protocollo di Montreal del 1987, la quale però si ridurrà ai livelli precedenti gli anni Ottanta solo alla metà del secolo attuale; continuo aumento della perdita di biodiversità, in particolare per quanto riguarda le risorse marine globali; diminuzione dell'acqua potabile e difficoltà di accesso per ampi strati della popolazione mondiale; svantaggio delle popolazioni rurali nell'accesso all'acqua e ai servizi sanitari; necessità di affrontare il tragico fenomeno dell'inurbamento ecc.; cfr. United Nations (UN), *The Millennium Development Goals Report 2011*, New York, UN, 2011, [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/\(2011\\_E\)%20MDG%20Report%202011\\_Book%20LR.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/(2011_E)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf).

<sup>8</sup> Per un bilancio delle carbon tax in Europa cfr. Mikael Skou Andersen, *Europe's Experience with Carbon-Energy Taxation*, in "Sapiens – Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society", Vol. 3, no. 2, 2010, <http://sapiens.revues.org/1072>.



Un'importanza fondamentale pertanto assume uno sforzo congiunto delle istituzioni locali, nazionali, internazionali e dei diversi attori della società civile teso alla cooperazione multilivello nel quadro di un governo per l'ambiente dedito alla tutela dei beni pubblici globali ossia quelli i cui benefici riguardano tutti i Paesi, i popoli, e le generazioni<sup>9</sup>), dai quali dipendono, in ultima analisi, la vita e il benessere degli individui e delle collettività umane e degli ecosistemi.

Nel lungo periodo tale processo di costruzione di un governo dell'ambiente, incentrato sulla messa in comune di poteri e funzioni, potrebbe porre le basi per successivi avanzamenti sfociando in livelli di integrazione politica ed economica sempre maggiori tra regioni continentali e favorendo processi federativi e di condivisione e redistribuzione di sovranità tra i diversi livelli istituzionali.

Questi mutamenti rafforzerebbero solidarietà, legami, senso di appartenenza ad un comune destino, convergenza di interessi e obiettivi e quindi le possibilità di prevenire i conflitti violenti affrontando con metodo democratico i problemi e le questioni politiche più rilevanti.

## 2. Il cambiamento climatico

La prima conferenza internazionale a Ginevra sul clima, che lanciò l'allarme sul riscaldamento globale del Pianeta, si svolse nel 1979, mentre nel 1988, nell'ambito delle Nazioni

---

<sup>9</sup> Sui beni pubblici globali si vedano lo studio pubblicato dall'UNDP (United Nations Development Programme) e un sito dedicato al tema: Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, Ronald U. Mendoza (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Oxford, Oxford University Press, 2003; <http://www.globalpublicgoods.org>. Secondo la definizione data dal Premio Nobel Elinor Ostrom, per beni comuni si intendono generalmente quelli utilizzati da più individui, rispetto ai quali si registrano - per motivi diversi - difficoltà di esclusione e il cui consumo da parte di un attore riduce le possibilità di fruizione da parte degli altri; cfr. Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Id., *The Challenge of Common-Pool Resources*, in "Environment: Science and Policy for Sustainable Development", vol. 50, issue 4, 2008, pp. 8-21, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3200/ENVT.50.4.8-21>.



Unite e ad opera del World Meteorological Organization (WMO) e dello United Nations Environment Programme (UNEP), si costituì l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)<sup>10</sup>, organo che riunisce scienziati, esperti e tecnici a livello mondiale (2500 di 160 Paesi) allo scopo di indagare il fenomeno del cambiamento climatico.

Nello stesso anno l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 43/53 concernente la protezione del clima globale nell'interesse delle generazioni future<sup>11</sup>.

L'urgenza di mitigare il cambiamento climatico in atto e la correlazione tra esso e l'uso di combustibili fossili che evidenzia con alta probabilità la responsabilità dell'uomo – un tempo maggiormente contestata nel mondo scientifico ed oggi avallata dai riscontri che attestano una crescita delle emissioni dovute alle attività umane di ben il 70% nel periodo compreso tra il 1970 e il 2004<sup>12</sup> - sono ormai sostenuti da un ampio numero di documenti e interventi che hanno ottenuto negli ultimi anni una vasta eco e riconoscimenti importanti.

Il più prestigioso riconoscimento internazionale è da considerarsi l'assegnazione del Premio Nobel per la pace nel 2007 allo stesso IPCC nelle mani del suo presidente Rajendra Pachauri e all'ex vicepresidente degli Stati Uniti Al Gore per l'opera svolta di informazione e sensibilizzazione al problema<sup>13</sup>. L'IPCC, in particolare, ha lanciato un allarme preciso dichiarando che se non verranno presi provvedimenti rapidi varando, al massimo entro un decennio, un piano organico globale e sistematico di drastica riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra

<sup>10</sup> Sito ufficiale: <http://www.ipcc.ch/>. Per una ricostruzione storica dell'operato dell'IPCC scritta dal suo primo presidente si veda Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change. The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

<sup>11</sup> UN, General Assembly, *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind*, A/RES/43/53, 70th Plenary Meeting, New York, 6 December 1988. <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r053.htm>.

<sup>12</sup> Cfr. IPCC, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4)*, IPCC, Ginevra 2007, [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/spms2.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms2.html). Il primo Rapporto è stato pubblicato nel 1990, seguito da uno supplementare (1992), dal secondo (1995), dal terzo (2001) e, infine, dal quarto (2007); cfr. [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml).

<sup>13</sup> Per una panoramica su dibattito, impatto, posizione dei Paesi in via di sviluppo e azioni intraprese riguardanti il cambiamento climatico cfr. Adrienne Wilmoth Lerner, Chiara St. Pierre (eds.), *Climate Change*, Farmington Hills, MI, Greenhaven Press, 2009. Per una visione volta a integrare tre scenari - *low-carbon society, resource-circulating society, society in harmony with nature* - cfr. Akimasa Sumi, Nobuo Mimura, Toshihiko Masui (eds.), *Climate Change and Global Sustainability: A Holistic Approach*, Tokyo, United Nations University Press, 2011.



in atmosfera, l'aumento medio della temperatura terrestre nel XXI secolo rischierà di aggirarsi tra i 2 e i 4,5 gradi centigradi (con un aumento delle temperature medie di circa 0,2 gradi per decennio in quasi tutti gli scenari ipotizzati). Secondo altre fonti questa valutazione è addirittura ottimistica.

In ogni caso non agire o mettere in campo soluzioni inappropriate e non coordinate avrà un costo rilevante in termini di aggravamento di fenomeni già in corso quali desertificazione, scarsità d'acqua potabile<sup>14</sup>, scioglimento di calotte polari e ghiacciai, innalzamento dei mari, modificazione dei percorsi delle correnti marine, del regime dei venti e delle piogge, estinzione di animali e vegetali, flussi migratori indotti dal venir meno delle condizioni minime vitali (esodi ambientali).

Già nel 2001 l'IPCC aveva anche evidenziato che gli impatti prodotti dal cambiamento climatico saranno distribuiti in maniera differente tra le diverse aree e regioni del mondo, tra generazioni, fasce di età, classi sociali, fasce di reddito, condizioni occupazionali e generi<sup>15</sup>, mentre al primo dibattito al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite su cambiamento climatico, pace e sicurezza nell'aprile 2007, il Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon ha sottolineato come il cambiamento climatico abbia non soltanto importanti implicazioni di natura economica, sociale e ambientale, ma rappresenti anche una minaccia alla pace e alla sicurezza soprattutto nelle regioni del Pianeta sottoposte contemporaneamente a diverse emergenze o situazioni di difficoltà<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), *Water and Climate Dialogue. Adapting to Climate Change: Why We Need Broader and 'Out-of-the Box' Approaches*, Briefing Note, Originally produced for the World Water Assessment Programme (WWAP) session during the Dialogs for Water and Climate Change at COP16, Cancun, Mexico, 1 December 2010, UNESCO, 2011, [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWAPCOP16\\_BN\\_PICA\\_WEB\\_090811.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWAPCOP16_BN_PICA_WEB_090811.pdf).

<sup>15</sup> James J. McCarthy et al. (eds.) *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability Contribution of the Working Group 2 to the Third Assessment Report of the IPCC*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

<sup>16</sup> UN, Security Council, 5663<sup>rd</sup> Meeting (AM & PM), *Security Council Holds First-Ever Debate on Impact of Climate Change on Peace, Security, Hearing over 50 Speakers. Some Delegations Raise Doubts Regarding Council's Role on Issue, While Others, Particularly Small Island States, Welcome Council's Consideration*, Department of Public Information, News and Media Division, New York, 17 April 2007, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm>.



Nel 2006 il Rapporto commissionato dal Ministero del Tesoro della Gran Bretagna e redatto dalla Commissione presieduta da Nicolas Stern, già capo economista della Banca Mondiale, ha stimato in una perdita annuale variabile tra il 5 e il 20% del PIL (Prodotto Interno Lordo) mondiale l'assenza di azioni volte a ridurre la concentrazione di gas a effetto serra in atmosfera con la possibilità del manifestarsi di gravi crisi economico-sociali simili a quelle generate dalle guerre mondiali o dalla depressione degli anni '30 del XX secolo, mentre un intervento economico comune efficace per limitare questi gas, comporterebbe un costo pari circa all'1% del PIL mondiale<sup>17</sup>. La Banca Mondiale ha valutato il costo economico annuale di adattamento ad una situazione planetaria caratterizzata da un riscaldamento della temperatura terrestre media di 2 gradi centigradi superiori a quella attuale pari ad un ammontare compreso tra i 75 e i 110 miliardi di dollari statunitensi fino al 2050, il cui 70% riguarderebbe spese da sostenere per garantire l'approvvigionamento idrico alla popolazione<sup>18</sup>.

Il Rapporto dell'IPCC del 2007 ha avanzato diverse raccomandazioni per diminuire le emissioni: dalla scelta di materiali appropriati per la costruzione di edifici, ai risparmi energetici nell'edilizia, all'efficienza energetica in tutti i settori, all'impiego di fonti rinnovabili<sup>19</sup>, alla modifica dei sistemi di trasporto e di alimentazione dei motori degli autoveicoli ecc. Tuttavia queste indicazioni non sono per nulla vincolanti per gli Stati e non sono state per lo più attuate.

Un grande sforzo a livello internazionale è stato promosso - ed è in corso - nel fornire una sempre più puntuale conoscenza del problema e nello sviluppare strumenti di monitoraggio e prevenzione quali i servizi climatici<sup>20</sup>. Tuttavia forti difficoltà permangono nel trovare un accordo globale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

<sup>17</sup> Cfr. Nicholas Stern, *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2007, [http://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm).

<sup>18</sup> Cfr. World Bank, *The Economics of Adaptation Under Climate Change. A Synthesis Report. Final Consultation Draft*, Washington, DC, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, August 2010, [http://siteresources.worldbank.org/EXTCC/Resources/EACC\\_FinalSynthesisReport0803\\_2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTCC/Resources/EACC_FinalSynthesisReport0803_2010.pdf).

<sup>19</sup> Su questo punto si veda anche il recente *IPCC Special Report on Renewable Energy Resources and Climate Change Mitigation*, [http://srren.ipcc-wg3.de/report/IPCC\\_SRREN\\_Full\\_Report.pdf](http://srren.ipcc-wg3.de/report/IPCC_SRREN_Full_Report.pdf) <http://srren.ipcc-wg3.de/>.

<sup>20</sup> Nel 2012, ad esempio, il WMO varerà il Global Framework for Climate Services; cfr. [http://www.wmo.int/pages/gfcs/gfcs\\_en.html](http://www.wmo.int/pages/gfcs/gfcs_en.html); WMO, *Climate Knowledge for Action: A Global Framework for*



L'adozione internazionale del principio dello sviluppo sostenibile, già proposto nel 1980 dalla *Strategia mondiale per la conservazione* elaborata congiuntamente da UNEP, WWF e Unione internazionale per la conservazione della natura (International Union for Conservation of Nature - IUCN), ma assunto a riferimento internazionale con la celebre definizione proposta dalla pubblicazione del Rapporto Brundtland "Our Common Future" della Commissione mondiale sullo sviluppo e sull'ambiente – istituita dalle Nazioni Unite nel 1983 – non è riuscito ad imprimere una svolta verso una conversione ecologica. In quanto principio ambizioso quanto opaco e vago, definito come lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le loro necessità e che dovrebbe promuovere crescita, efficienza e stabilità economica congiuntamente al miglioramento delle condizioni di vita e di autogoverno locale, alla giustizia sociale e alla tutela dell'ambiente nel suo complesso, lo sviluppo sostenibile è stato oggetto di diverse interpretazioni che si sono a volte dimostrate inconciliabili tra loro. Nonostante l'applicazione dell'Agenda 21 a livello locale e il concorso della società civile, i Paesi maggiormente industrializzati e responsabili del degrado ambientale non hanno effettuato un cambiamento di rotta, dando sostanzialmente priorità al mercato e ad uno sviluppo neoliberista, mentre i Paesi economicamente emergenti stanno cercando di raggiungerli sulla stessa strada promuovendo crescita e benessere economico che risultano mal distribuiti all'interno dei territori, della società, tra le classi sociali. Sempre più evidente emerge invece la necessità di perseguire un benessere basato su dignità, giustizia, equità e diretto al soddisfacimento dei bisogni materiali e spirituali delle persone e delle comunità. Stati Uniti, Cina ed Arabia Saudita, tra gli altri, hanno rifiutato di sottoporsi ad accordi internazionali per l'ambiente senza mettere in discussione il loro modello sviluppo, mentre l'Unione europea (UE) ha dato vita ad una politica ambientale comune importante ma con alcuni altrettanto rilevanti limiti, quali il prevalere degli interessi nazionali su questioni energetiche e gestione dei bacini idrici e l'incapacità fino ad ora

---

*Climate Services: Empowering the Most Vulnerable*, The Report of the High-Level Taskforce for the Global Framework for Climate Services, WMO No. 165, 2011, [http://www.wmo.int/hlt-gfcs/downloads/HLT\\_book\\_full.pdf](http://www.wmo.int/hlt-gfcs/downloads/HLT_book_full.pdf). Per un'introduzione alla ramificata global governance climatica cfr. Harriet Bulkeley, Peter Newell, *Governing Climate Change*, Abingdon/New York, Routledge, 2010.



dimostrata di istituire tasse ecologiche (a causa della necessità di un voto unanime dei Paesi membri, come la carbon tax europea, già proposta in ambito comunitario in seno alla Commissione europea sin dai primi anni '90<sup>21</sup>).

Ciononostante è proprio l'UE a essersi impegnata unilateralmente ad assumere vincoli più restrittivi di quelli previsti dal Protocollo di Kyoto e ad aver manifestato la volontà di mettersi alla guida di una rivoluzione economica, energetica ed ecologica mondiale (*Green New Deal*), svolgendo un ruolo d'avanguardia.

### **3. La politica dell'Unione europea per il clima e l'energia**

L'UE, ratificando insieme agli Stati membri il Protocollo di Kyoto nel maggio 2002, aveva assunto come obiettivo la diminuzione dell'8% delle emissioni entro il 2008-2012 rispetto a quelle del 1990 (con un impegno medio alla riduzione del 5,2%, salvo l'esenzione di alcuni Paesi, con l'introduzione di meccanismi flessibili per favorire l'abbattimento delle emissioni, quali la *Joint Implementation* – finanziamenti rivolti da Stati verso altri Paesi per consentire il raggiungimento degli obiettivi -, il *Clean Development mechanism* – finanziamento di progetti di riduzione in Paesi in via di sviluppo -, *Emission Trading* – trasferimento di unità di emissione da un Paese all'altro). Mentre però alcuni Stati, più virtuosi, stanno avanzando verso questo traguardo, altri hanno registrato un incremento dell'inquinamento e la situazione complessiva

---

<sup>21</sup> Cfr. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, *A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency*, SEC (91) 1744 final, Brussels, 14 October 1991, [http://aei.pitt.edu/4931/1/003172\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4931/1/003172_1.pdf); Id., Communication from the Commission, *A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emissions and to Improve Energy Efficiency*, COM (92) 246 final, Brussels, 1 June 1992, [http://aei.pitt.edu/4829/1/000988\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4829/1/000988_1.pdf); Id., *Proposal for a Council Directive to Limit Carbon Dioxide Emissions by Improving Energy Efficiency (SAVE Programme)*, COM (92) 182 final, Brussels, 26 June 1992, [http://aei.pitt.edu/11939/1/76996\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/11939/1/76996_1.pdf); Id., *Proposal for a Council Directive Introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy*, COM (92) 226 final, Brussels, 30 June 1992, [http://aei.pitt.edu/4830/1/000990\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/4830/1/000990_1.pdf); Id., Directorate General for Energy (DG XVII), *Consequences of the Proposed Carbon/Energy Tax*, SEC (92) 1996, 23 October 1992, Supplement to "Energy in Europe", February 1993, [http://aei.pitt.edu/8463/1/31735055260370\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/8463/1/31735055260370_1.pdf); Id., *Amended Proposal for a Council Directive Introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy*, COM (95) 172 final, Brussels, 10 May 1995, [http://aei.pitt.edu/10052/1/68712\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/10052/1/68712_1.pdf).





sembra piuttosto critica. Di fatto l'obiettivo, già di per se stesso del tutto insufficiente (come risulta dei dati esposti nei precedenti capitoli e da quelli esposti successivamente) per permettere nel medio periodo significativi miglioramenti climatici, pare difficilmente raggiungibile.

L'UE ha, poi, varato un primo Programma europeo sul cambiamento climatico nel 2000, seguito da un secondo nel 2005, al fine di ridurre le emissioni dei gas a effetto serra (prodotte principalmente dai settori energetico, industriale e dei trasporti e, in percentuale minore ma significativa, dal riscaldamento e dai consumi delle utenze familiari e dal comparto agricolo)<sup>22</sup>.

A partire dal 1° gennaio 2005 tutti i governi dell'UE hanno stabilito un limite massimo per le emissioni di biossido di carbonio delle loro industrie. Le imprese che producono emissioni superiori alla soglia autorizzata, per compensare la situazione, devono acquistare quote di emissione da imprese che sono riuscite a ridurre i loro livelli di emissioni. Queste transazioni sono effettuate nell'ambito del sistema europeo di scambio delle quote di emissione di biossido di carbonio<sup>23</sup> stabilito dalla Direttiva 2003/87 che coinvolge tutti gli impianti di combustione con potenza calorifica superiore a 20 Mw, comprendenti la produzione elettrica (raffinerie di petrolio, cokerie, industria del ferro e dell'acciaio, industria del cemento e della calce, industria del vetro e della ceramica, industria della carta e del cartone)<sup>24</sup>, mentre la Direttiva 2004/101 ha consentito il riconoscimento di crediti a vantaggio di imprese impegnate in progetti di riduzioni di emissioni in altri Paesi convertendoli in quote da utilizzare nel sistema di scambio comunitario<sup>25</sup>.

Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore il 16 febbraio 2005, con la ratifica della Russia notificata alla fine del 2004 e il raggiungimento previsto della quota degli Stati necessari coincidente con un insieme di Paesi responsabili di almeno il 55% delle emissioni totali nel 1990. Alla prima conferenza mondiale sul Protocollo di Kyoto tenutasi a Montreal tra il 28 novembre

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm).

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm).

<sup>24</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:EN:PDF>.

<sup>25</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:338:0018:0023:EN:PDF>.



e il 9 dicembre 2005, oltre 190 Paesi (157 dei quali avevano ratificato il Protocollo) decisero di rilanciare il dialogo sul cambiamento climatico per impostare un'azione comune nel periodo posteriore al 2012, oltre a definire un sistema di regole per l'applicazione e il pieno funzionamento del Protocollo.

La Commissione europea con il contributo *Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici* (COM/2005/35 def.)<sup>26</sup> ha indicato come priorità l'estensione della partecipazione al Protocollo di Kyoto ad altri Paesi sviluppati ed in via di sviluppo, l'impulso allo sviluppo e alla diffusione di tecnologie a basse emissioni inquinanti, l'utilizzo di strumenti di mercato flessibili e l'applicazione di politiche di adattamento, facendosi anche interprete dell'esigenza di inserire nel sistema comunitario e globale di riduzione dei gas serra i settori del trasporto aereo (COM/2005/459 def.)<sup>27</sup> – prevista poi dalla Direttiva 2008/101<sup>28</sup>, del trasporto marittimo e della silvicoltura.

Nel marzo 2007 il Consiglio europeo ha inoltre assunto l'importante decisione, vincolante, di raggiungere i seguenti obiettivi (“pacchetto clima-energia”) entro il 2020:

- ridurre del 20% rispetto al 1990 le emissioni di gas a effetto serra, dichiarando la propria disponibilità ad una riduzione del 30% e al 60-80% entro il 2050 qualora l'impegno venga condiviso a livello globale;
- aumentare almeno al 20% la quota di energia elettrica generata da fonti energetiche rinnovabili (cioè da fonti rinnovabili quali l'energia eolica, solare, geotermica, biomassa)<sup>29</sup>;

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0035:FIN:EN:PDF>.

<sup>27</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0459:FIN:EN:PDF>.

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:EN:PDF>.

<sup>29</sup> Sulle linee guida della Commissione europea per arrivare ad una *low carbon economy* entro il 2050 cfr. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*, COM/2011/0112 final, Brussels, 8 March 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:EN:HTML>. Sul problema del reperimento di materie prime necessarie allo sviluppo delle energie rinnovabili e sulla necessità del riuso e del riciclo dei materiali si vedano i seguenti studi: European Commission, Joint Research Centre (JRC) - Institute for Energy and Transport, *Critical Metals in Strategic Energy Technologies. Assessing Rare Metals as Supply-Chain Bottlenecks in Low-Carbon Energy Technologies*, Luxembourg, Publications Office of the European



- ridurre del 20% il consumo totale di energia, migliorando l'efficienza energetica (da sola però può fare aumentare i consumi) e l'utilizzo razionale di energia nell'edilizia, nei trasporti e nell'industria<sup>30</sup>;
- portare al 10% la quota di biocarburanti utilizzati per l'autotrazione (al posto di benzina e gasolio), a condizione che siano prodotti in modo ecosostenibile (soprattutto non ricorrendo a colture di uso alimentare<sup>31</sup>) e da fonti rinnovabili (anche idrogeno).

Il pacchetto clima-energia (obiettivo 20-20-20) è stato approvato dal Parlamento europeo nel dicembre 2008<sup>32</sup>.

L'energia, l'ambiente (incluso il cambiamento climatico) e i trasporti rientrano anche tra le dieci priorità del 7° Programma quadro di ricerca 2007-2013 (8,4 miliardi di euro stanziati per queste voci) che finanzia anche la ricerca nucleare (fusione e progetto ITER<sup>33</sup>, sicurezza nucleare, gestione delle scorie e radioprotezione).

---

Union, 2011, <http://setis.ec.europa.eu/newsroom/library/setis-presentations/jrc-report-on-critical-metals-in-strategic-energy-technologies>; [http://setis.ec.europa.eu/newsroom/library/setis-presentations/jrc-report-on-critical-metals-in-strategic-energy-technologies/at\\_download/Document](http://setis.ec.europa.eu/newsroom/library/setis-presentations/jrc-report-on-critical-metals-in-strategic-energy-technologies/at_download/Document); Friends of the Earth, Friends of the Earth Europe, GLOBAL 2000, Sustainable Europe Research Institute (SERI), REUSE, *Under Pressure. How Our Material Consumption Threatens The Planet's Water Resources*, Report, Vienna, November 2011, [http://www.foeeurope.org/publications/2011/Under\\_Pressure\\_Nov11.pdf](http://www.foeeurope.org/publications/2011/Under_Pressure_Nov11.pdf).

<sup>30</sup> La proposta di direttiva sull'efficienza energetica elaborata dalla Commissione europea nel giugno 2011 e ora all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri è però giudicata debole dal WWF poiché priva di obiettivi vincolanti per i Paesi membri in una situazione nella quale, stante le politiche attuali, il risparmio energetico conseguibile dall'UE entro il 2020 sarebbe soltanto del 10%, una riduzione corrispondente alla metà di quella preventivata dal pacchetto 20-20-20; cfr. "Energy Efficiency Plan 2011", COM(2011) 109 final, Brussels, 8.3.2011; WWF Position Paper: The Energy Efficiency Directive 2011, [http://wwf.panda.org/about\\_our\\_earth/all\\_publications/?201852/WWF-Position-Paper-The-Energy-Efficiency-Directive-2011](http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/?201852/WWF-Position-Paper-The-Energy-Efficiency-Directive-2011).

<sup>31</sup> La questione è molto controversa. Diversi esperti e le associazioni ambientaliste ritengono il ricorso alla coltura di piantagioni per produrre biocarburanti (ad eccezione dei residui agroforestali) un grave danno ambientale. Infatti, verrebbe prodotta energia in maniera antieconomica e con spreco energetico in quanto l'energia e le risorse naturali utilizzate per la produzione di biocombustibile (in particolare acqua) sarebbero molto maggiori di quella ricavata da esso. Inoltre verrebbero sottratti terreni all'uso alimentare o al patrimonio forestale (contribuendo così ad aggravare il problema delle emissioni di gas ad effetto serra) nonché risorse idriche che potrebbero essere impiegate e/o preservate in maniera più ecocompatibile e a servizio dei bisogni delle comunità locali.

<sup>32</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20081216IPR44857+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/index_en.html); <http://www.iter.org/>.



L'UE è la prima organizzazione sovranazionale e regione al mondo ad essersi imposta obiettivi così ambiziosi e per conseguirli, sulla base della proposta iniziale della Commissione europea, ha approvato alla fine del 2008 un nuovo Sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (ETS) allargato anche a Islanda, Liechtenstein e Norvegia che attualmente riguarda circa 11.000 centrali e impianti e dal 2012 includerà anche le compagnie aeree. Il nuovo ETS dal 2013 dovrebbe rendere più efficiente ed equo su tutto il territorio dell'UE lo scambio di quote di emissioni, soprattutto attraverso un tetto unico europeo delle quote, ridotto anno dopo anno, finalizzato a ridurre del 21% le emissioni di biossido di carbonio entro il 2020 rispetto ai dati del 2005 e all'acquisto attraverso asta di tutte le quote (mentre adesso una parte consistente è attribuita gratuitamente), a patto che venga raggiunto un accordo globale che non mini la competitività degli operatori. E' previsto anche che la metà degli introiti nazionali dell'asta siano impiegati per la lotta e l'adattamento al cambiamento climatico. Non tutti i settori che producono gas ad effetto serra rientreranno nel nuovo sistema ETS: il 60% non regolamentato (usi domestici, agricoltura, trasporti, rifiuti ecc.) sarà vincolato a riduzioni in base a obiettivi nazionali. Nel pacchetto sono state indicate le entità delle riduzioni e dell'implementazione delle energie rinnovabili Paese per Paese e una normativa per promuovere l'uso di tecnologie per la cattura e lo stoccaggio del carbonio nel sottosuolo<sup>34</sup>.

Queste decisioni sono state accolte con favore dalle associazioni ambientaliste ed ecologiste che da tempo avevano chiesto impegni più incisivi, soprattutto per la centralità riservata allo sviluppo delle fonti rinnovabili, mentre pur non essendo esplicitamente eliminata da queste, l'energia nucleare non viene ritenuta più strategica.

Dopo la tragedia delle centrali di Fukushima e di Okagawa, con ampia dispersione di radioattività conseguente al terremoto e al maremoto che hanno colpito il Giappone l'11 marzo 2011 generando uno tsunami, le possibilità di rilancio del nucleare civile a livello mondiale per affrontare la sostituzione progressiva dei combustibili fossili volta a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> si sono ridotte sensibilmente. Alcuni Paesi hanno deciso di accelerare o di intraprendere la

<sup>34</sup> La Direttiva 2009/29 è intervenuta ad adattare ed estendere il sistema ETS: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:EN:PDF>.



dismissione dei propri impianti. In particolare, la Germania ha scelto, in maniera irreversibile e definitiva, di dismettere entro il 2020 le centrali atomiche ancora in funzionamento, mentre la Svizzera ha stabilito la dismissione delle proprie centrali a fine vita senza alcuna sostituzione successiva e il Giappone, ritenuto in passato uno degli Stati più sicuri e all'avanguardia nel settore, ha deciso di non costruire più nuove centrali e di rivedere la situazione di quelle esistenti. In Italia, uscita dal nucleare a seguito di un referendum nel 1987 e in cui il rilancio del nucleare sembrava imminente, con il referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011, promosso insieme a quelli riguardanti il mantenimento della gestione pubblica dei servizi idrici, il ritorno alla produzione e all'uso del nucleare è stato respinto<sup>35</sup>.

Del resto sono ben noti i rischi per la sicurezza, il problema delle scorie, quello del “decommissioning”, l'antieconomicità e la problematica degli investimenti finanziari, nonché il contributo comunque arrecato dall'energia nucleare nella fase di costruzione e smantellamento delle centrali all'aumento delle emissioni climalteranti<sup>36</sup>.

Le decisioni assunte dall'UE acquisiscono nel quadro internazionale un valore importante, che va oltre i rilevanti contenuti specifici inclusi nel pacchetto clima-energia in quanto costituiscono il punto di partenza per la realizzazione di una rivoluzione energetica fondata sulle energie rinnovabili e un modello per il mondo intero<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Cfr. Roberto Palea, *Dopo Fukushima, uscire dal nucleare?*, in “Piemonteuropa”, XXXVI, n. 1-2, maggio 2011, pp. 13-15.

<sup>36</sup> Sull'impatto climalterante dell'energia nucleare cfr. Angelo Baracca, Giorgio Ferrari, *Il nucleare impossibile*, in Virginio Bettini, Giorgio Nebbia (a cura di), *Il nucleare impossibile. Perché non conviene tornare al nucleare*, Torino, UTET Libreria, 2009, pp. 39-89.

<sup>37</sup> L'UE ha incluso il pacchetto 20-20-20 nell'ambito di una strategia generale più ampia. Infatti, con la Comunicazione *Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM(2010) 2020 del 3 marzo 2010 “*The Commission is proposing five measurable EU targets for 2020 that will steer the process and be translated into national targets: for employment; for research and innovation; for climate change and energy; for education; and for combating poverty.*” “Europe 2020 puts forward three mutually reinforcing priorities: 1) Smart growth: developing an economy based on knowledge and innovation. 2) Sustainable growth: promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy. 3) Inclusive growth: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion.” [...] “To this end, the Commission proposes the following EU headline targets:  
– 75% of the population aged 20-64 should be employed.  
– 3% of the EU's GDP should be invested in R&D.  
– The “20/20/20” climate/energy targets should be met (including an increase to 30% of emissions reduction if the conditions are right).



Il sociologo Ulrich Beck ha ben evidenziato come l'uso dell'energia nucleare allo stato attuale sia contrastante con il principio di precauzione e con la democrazia in quanto, a differenza dell'energia solare producibile potenzialmente a livello locale e da singoli produttori/utenti, quella nucleare genera dipendenza, controllo autoritario, mancanza di trasparenza<sup>38</sup>. Per sostenere maggiormente il passaggio all'era delle energie rinnovabili e per rafforzare l'UE come organizzazione sovranazionale regionale è stata avanzata la proposta di creare una nuova Comunità europea per le energie rinnovabili (European Community for Renewable Energy) sulla base di un proprio trattato che andrebbe ad affiancarla all'Ue e all'Euratom, oppure, come una cooperazione rafforzata – una Comunità per la cooperazione accresciuta tra gli Stati membri - sotto l'egida dell'UE sulla base di quanto previsto dal Trattato di Lisbona (artt. 326-334 Trattato sul funzionamento dell'UE - TFUE)<sup>39</sup>. Più di recente, sulla base di un appello di Jacques Delors, è stato presentato uno studio di fattibilità su una Comunità europea per l'energia (European Energy Community)<sup>40</sup>. Infine, alla luce dei fermenti democratici della primavera araba e della necessità di integrare le due sponde del Mediterraneo, è stata anche proposta la creazione di una Comunità euro-mediterranea per l'energia (Euro-Mediterranean Energy Community) sull'esempio della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e come possibile evoluzione dell'Euratom (oggi non inclusa nel

---

– The share of early school leavers should be under 10% and at least 40% of the younger generation should have a tertiary degree.

– 20 million less people should be at risk of poverty.”; European Commission, *Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Executive Summary, p. 3, [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

<sup>38</sup> Cfr. Ulrich Beck, *Enfin l'ère postnucléaire*, par Ulrich Beck, “Le Monde”, 9 luglio 2011, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/07/09/enfin-l-ere-postnucléaire-par-ulrich-beck\\_1546872\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/07/09/enfin-l-ere-postnucléaire-par-ulrich-beck_1546872_3232.html).

<sup>39</sup> Cfr. Michael Schreyer, Lutz Mez, *ERENE European Community for Renewable Energy. A Feasibility Study*, Berlin Heinrich Böll Stiftung, 2008; <http://www.boell.de/downloads/ERENE-engl-i.pdf>; <http://www.ene.org/>.

<sup>40</sup> Cfr. Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude, *Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*, Policy Proposal by Jacques Delors, Notre Europe, Studies & Research 76, March 2010, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud76-Energy-en.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud76-Energy-en.pdf).



Trattato di Lisbona il quale ha istituito una politica energetica dell'UE – art. 194 TFUE) che verrebbe riassorbita in essa<sup>41</sup>.

#### **4. L'energia del futuro e la terza rivoluzione industriale**

La questione energetica rappresenta l'elemento essenziale da considerare per approntare una politica globale di gestione del cambiamento climatico. Ridurre le emissioni di gas ad effetto serra risulta particolarmente arduo se si tiene conto delle previsioni più accreditate che stimano un probabile raddoppio del fabbisogno energetico mondiale entro il 2030. In una situazione in cui è richiesta approssimativamente una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> di circa il 50% rispetto a quelle odierne è urgente accelerare il passaggio ad una situazione in cui, pur nel lungo periodo, il fabbisogno energetico sarà garantito prevalentemente da fonti "carbon free".

Ciò sarebbe possibile concentrando investimenti economici nella ricerca di base e in quella tecnologica del settore dell'energia solare (fotovoltaica, termodinamica, a concentrazione, ecc.) per migliorarne affidabilità e rendimenti e riducendone i costi di produzione e nello sviluppo della tecnologia di trasformazione in idrogeno e sua distribuzione tramite reti intelligenti al fine di utilizzare l'idrogeno come vettore energetico, sopperendo così all'incapacità delle fonti rinnovabili di produrre energia in modo continuo - essendo queste intermittenti -, e per muovere i mezzi di trasporto.

E' altrettanto importante programmare una transizione globale per la rinuncia all'energia elettronucleare senza ricorrere nel contempo al ricorso di combustibili fossili. Per fare ciò occorre:

---

<sup>41</sup> Cfr. Alfonso Iozzo, Antonio Mosconi, *The Euro-Mediterranean Energy Community*, Discussion Papers no. 4, Centre for Studies on federalism (CSF), November 2011, [http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion\\_papers/04\\_a.iozzo\\_a.mosconi.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion_papers/04_a.iozzo_a.mosconi.pdf).



- stabilire a livello internazionale un codice di condotta per la revisione degli impianti in funzione, il rafforzamento degli standard di sicurezza e un monitoraggio da effettuarsi tramite l'International Atomic Energy Agency (IAEA);
- individuare programmi nazionali per i Paesi che ricorrono al nucleare che contemplino una graduale riduzione del contributo delle centrali al soddisfacimento del fabbisogno energetico in linea con gli obiettivi di riduzione di emissione di gas ad effetto serra in atmosfera;
- modificare l'attuale modello di sviluppo energivoro, consumista e non ecocompatibile riducendo i consumi per concentrare gli sforzi nel garantire i bisogni essenziali delle persone e delle collettività e modificando gli stili di vita al fine di attuare una conversione ecologica della società agendo sia attraverso la cultura e l'educazione, sia attraverso l'imposizione fiscale con finalità ecologiche;
- migliorare rapidamente il risparmio energetico, l'uso razionale dell'energia e l'efficienza energetica avvicinando progressivamente il risultato, (tecnologicamente e politicamente raggiungibile secondo diversi studi) di limitare i consumi complessivi pro capite ai 2000 watt per persona l'anno senza rinunciare ad un benessere diffuso<sup>42</sup>;
- intensificare gli investimenti in impianti per lo sfruttamento di fonti energetiche rinnovabili (solare<sup>43</sup>, eolico<sup>44</sup>, geotermico, idroelettrico, biomasse ecc.) e nella ricerca di base e tecnologica in questi settori<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Si tratta di un progetto lanciato dal Governo federale svizzero; cfr. Eberhard Jochem (ed.), *Steps Towards A Sustainable Development. A White Book for R&D of Energy-Efficient Technologies*, Novatlantis, March 2004, <http://www.2000watt.ch/data/downloads/Weissbuch.pdf>. Si vedano anche gli studi del Factor 10 Institute di Friederich Schmidt-Bleek che propone un tetto di 6 tonnellate a persona annue per giungere alla "The 6 Ton Society" (la società delle 6 tonnellate); [http://www.factor10-institute.org/files/FUTURE\\_2008.pdf](http://www.factor10-institute.org/files/FUTURE_2008.pdf); <http://s-webdesign.de/factor10/6-TON-SOCIETY.EN.pdf>.

<sup>43</sup> Lo sviluppo dell'energia solare è in forte ascesa e le previsioni dell'UE indicano per il solare termico il raggiungimento del soddisfacimento di circa il 10% del fabbisogno complessivo entro il 2012, per il fotovoltaico il 12% entro il 2020, mentre per quello termodinamico, tecnologia ideata da Carlo Rubbia e promettente per le sue potenzialità nei Paesi ad alta insolazione del bacino del Mediterraneo, non sono disponibili al momento stime attendibili. Tuttavia i progetti in corso di realizzazione fanno sperare in una capacità futura che renderebbe addirittura l'Europa energeticamente indipendente. Si veda, ad esempio, il





Il 10 novembre 2010 con la Comunicazione *Energy 2020. A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy*, l'UE ha stabilito le azioni da intraprendere per affrontare il cambiamento energetico al suo interno e sullo scenario globale:

- risparmio energetico;
- creazione di un mercato fondato su prezzi competitivi e sicurezza degli approvvigionamenti;
- rafforzamento della *leadership* tecnologica;
- creazione delle basi per i negoziati internazionali.

---

progetto Desertec promosso dall'omonima Fondazione nata nel 2009 allo scopo di creare entro il 2050 un sistema energetico basato sulla fornitura di energia pulita e rinnovabile ricavata dal sole nei deserti dell'area sahariana e in grado di garantire sicurezza energetica nell'area mediterranea attraverso una rete integrata di scambio tra produzione centralizzata e decentralizzata, acqua potabile, sviluppo socio-economico e cooperazione internazionale; cfr. <http://www.desertec.org/>.

<sup>44</sup> In questo settore la potenza è cresciuta di ben nove volte dall'inizio del decennio in termini di capacità totale installata (dal 2% al 9%) mentre si è ridotta nello stesso periodo dal 22,3% al 15,6% nel settore nucleare; inoltre, per la prima volta, dal 2010 più della metà delle nuove centrali eoliche sono state realizzate al di fuori dell'Europa e del Nord America su spinta soprattutto della crescita incessante avvenuta in Cina, alla quale si affianca quella nei Paesi emergenti, soprattutto asiatici; Global Wind Energy Council (GWEC), *Global Wind Report 2010. Annual Market Report 2010*, April 2011 p. 10; Luca Deaglio, *Energia: la risposta soffia nel vento?*, "Quadrante Futuro", 10 gennaio 2011, <http://www.quadrantefuturo.it/appunti/settori/energia-la-risposta-soffia-nel-vento.aspx>; <http://www.quadrantefuturo.it/media/15412/eolico1.pdf>.

<sup>45</sup> Cfr. Palea, *Dopo Fukushima, uscire dal nucleare?*, cit. Per una panoramica sulla politica dell'UE a favore delle energie rinnovabili European Commission, Directorate-General for Energy, *Renewables Make the Difference*, European Union, 2011, <http://www.energy.eu/publications/Renewables-make-the-difference-2011.pdf>. Per la più recente previsione di sviluppo degli scenari energetici rivista dopo l'inizio della crisi economico-finanziaria del 2008-2009 cfr. European Commission, Directorate-General for Energy in collaboration with Climate Action DG and Mobility and Transport DG, *EU Energy Trendsto 2030, Update 2009*, EU, 2010, <http://www.energy.eu/publications/Energy-trends-to-2030-2.pdf>. Per la costruzione di uno scenario economico dipendente soltanto dalle energie rinnovabili entro il 2050 cfr. WWF (in collaboration with ECOFYS and Office for Metropolitan Architecture - OMA), *The Energy Report. 100% Renewable Energy by 2050*, 2011, [http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/footprint/climate\\_carbon\\_energy/energy\\_solutions/renewable\\_energy/sustainable\\_energy\\_report/](http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/climate_carbon_energy/energy_solutions/renewable_energy/sustainable_energy_report/). Si segnalano inoltre l'attività della Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (International Renewable Energy Agency, <http://www.irena.org/>) e uno studio che sostiene come entro il 2050 la domanda di energia globale potrebbe essere completamente soddisfatta da eolico (51%), solare (40%) e da energia prodotta dall'acqua – idroelettrico, maree ed onde (9%); cfr. Mark Z. Jacobson, Mark A. Delucchi *Providing All Global Energy with Wind, Water, and Solar Power, Part I: Technologies, Energy Resources, Quantities and Areas of Infrastructure, and Materials*, in "Energy Policy", vol. 39, issue 3, March 2011, pp. 1154-1169, <http://www.stanford.edu/group/efmh/jacobson/Articles/I/JDEnPolicyPt1.pdf>; Id. *Providing All Global Energy with Wind, Water, And Solar Power, Part II: Reliability, System and Transmission Costs, and Policies*, in "Energy Policy", vol. 39, issue 3, March 2011, pp. 1170-1190, <http://www.stanford.edu/group/efmh/jacobson/Articles/I/JDEnPolicyPt2.pdf>.



Su questi principali fronti la Commissione Europea si è impegnata ad avanzare proposte legislative.

L'UE si è quindi candidata a guidare il percorso di trasformazione verso la terza rivoluzione industriale, invocata esplicitamente nell'appello del 1° febbraio 2011 indirizzato al primo Consiglio europeo sull'energia (4 febbraio 2011) – la cui convocazione era stata prevista dalla Comunicazione *Energy 2020* - da un gruppo di europarlamentari guidati dal socialdemocratico tedesco Jo Leinen, presidente della Commissione ambiente del PE, e da organizzazioni economiche (piccole e medie imprese, cooperative), dei consumatori e no profit della società civile<sup>46</sup>, ed oggetto dell'analisi dell'economista Jeremy Rifkin nel suo ultimo libro, firmatario anch'esso del documento. Secondo il noto economista, presidente della Foundation on Economic Trends (FOET) e del CETRI/TIRES (Cercle Européen pour la Troisième Révolution Industrielle/Third Industrial Revolution European Society) la crisi finanziaria iniziata nel 2008 è stata la conseguenza della crisi dell'economia reale globale basata sull'energia fossile. Infatti, quando il prezzo del petrolio ha superato i 147 dollari il barile nel 2008, si è verificato un crollo del potere d'acquisto e sono scoppiate le rivolte per il caro prezzi dei prodotti alimentari in diversi Paesi.

La nuova visione economica per svincolarsi dagli idrocarburi, dal petrolio e dal carbone, dovrebbe fondarsi su cinque pilastri:

- il passaggio ad energie rinnovabili e alla scelta dell'efficienza energetica;
- la trasformazione degli edifici in piccole centrali elettriche per raccogliere le energie rinnovabili disponibili localmente;
- l'applicazione di tutte le tecnologie disponibili di stoccaggio, compreso l'uso dell'idrogeno, ad ogni edificio ed infrastruttura per creare depositi energetici;

<sup>46</sup> Cfr. <http://cetri-tires.org/press/2011/press-conference-eu-parliament-a-post-carbon-europe-towards-a-third-industrial-revolution/>; *EU Parliament Declaration on Energy and Economy*, [http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EU\\_PARLIAMENT\\_DECLARATION\\_ON\\_ENERGY\\_AND\\_THE\\_ECONOMY\\_final.pdf](http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EU_PARLIAMENT_DECLARATION_ON_ENERGY_AND_THE_ECONOMY_final.pdf)



- l'unificazione delle reti energetiche di tutti i continenti tramite una rete di informazione (*smart grid*) interconnessa per la condivisione e la distribuzione ottimale dell'energia che funzioni come Internet evitando sprechi;
- la riconversione dei mezzi di trasporti pubblici e privati in veicoli ibridi elettrici e con cella a combustibile per acquistare e vendere energia<sup>47</sup>.

Il dopo Fukushima può aprire un futuro di sviluppo economico più democratico, diffuso, equo ed equilibrato, sospinto dall'ondata di una rivoluzione tecnologica i cui effetti, sicuramente profondi e duraturi, si possono appena immaginare.

## 5. I negoziati sul clima: un percorso accidentato

Attualmente le possibilità di giungere ad un accordo globale per la riduzione delle emissioni e di tutte quelle azioni necessarie per mitigare il cambiamento climatico sono affidate ai negoziati intergovernativi che si sono protratti ormai per quasi vent'anni dando origine a risposte lasciate alla volontarietà degli Stati di assoggettarsi o meno ad una politica internazionale dell'ambiente. La global governance climatica ha prodotto accordi e soluzioni multilaterali incapaci di creare vincoli per gli Stati i quali si sono manifestati, fino ad ora, riluttanti ad assumere impegni cogenti e verificabili per ridurre il loro impatto sul clima.

Gli incontri della Conferenza delle Parti (COP) della UNFCCC, sottoscritta dalla quasi totalità dei Paesi del mondo, convocati alla fine di ogni anno, hanno di rado stabilito impegni vincolanti per gli Stati. Alla COP1 a Berlino nel 1995 venne stabilito un programma di azioni non

---

<sup>47</sup> Cfr. Palea, *Dopo Fukushima, uscire dal nucleare?*, cit.; Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Palgrave Macmillan, 2011 (tr. It. *La terza rivoluzione industriale. Come il "potere laterale" sta trasformando l'energia, l'economia e il mondo*, Milano, Mondadori, 2011). Si veda anche *A New Economic Narrative. Leading the Way to the Third Industrial Revolution*, "European Energy Review" special edition, December 2008, [http://www.aen.bb/aen/publications/European\\_Energy\\_Review.SpecialEd-dec08-3.pdf?iframe=true&width=760&height=500](http://www.aen.bb/aen/publications/European_Energy_Review.SpecialEd-dec08-3.pdf?iframe=true&width=760&height=500).



obbligatorio (*Berlin Mandate*) che riconosceva e specificava il principio della responsabilità comune ma differenziata in base alla quale i Paesi poveri e non sviluppati sarebbero stati esentati in una prima fase da obblighi di riduzione delle emissioni. L'anno seguente la COP2 a Ginevra scelse la flessibilità come criterio guida respingendo l'armonizzazione delle politiche sul cambiamento climatico. Solo nel 1997 a Kyoto (COP3) venne adottato il Protocollo di Kyoto che stabiliva obblighi di riduzione delle emissioni ad effetto serra per i Paesi dell'Annex 1 della Convenzione (Paesi industrializzati e Unione europea). La tardiva entrata in vigore del Protocollo di Kyoto nel 2005 dopo il raggiungimento del minimo dei Paesi necessario stabilito e la mancata ratifica degli Stati Uniti, uno dei principali responsabili delle emissioni globali, dimostrano l'inefficienza della governance climatica globale. A questi problemi si sono aggiunte le resistenze dei Paesi emergenti del Sud del mondo ad assumere obblighi e impegni di riduzione per non mettere a repentaglio il loro sviluppo economico, mentre i Paesi più ricchi ponevano resistenze ad azioni che avrebbero potuto comportare costi per le loro economie.

Tralasciando nel dettaglio le diverse tappe degli incontri e pur considerando l'importanza del mantenimento di un dialogo e di una cooperazione per raggiungere comunque risultati e accordi parziali e salvare il processo di negoziazione, lo stato attuale è particolarmente allarmante e mette in risalto l'incapacità dei governi e degli approcci nazionali di delineare programmi di lungo periodo ed efficaci per contrastare una sfida globale. Vediamo i documenti più significativi elaborati negli ultimi anni. Nel 2006 viene varato alla COP16 il programma di lavoro di Nairobi sugli impatti, la vulnerabilità e l'adattamento al cambiamento climatico<sup>48</sup>. Nel 2007 la COP13/MOP 3 (incontro delle parti del Protocollo di Kyoto) svoltasi a Bali concordò il *Bali Plan Action*<sup>49</sup>, un percorso (*road map*) per i negoziati volti a stabilire l'implementazione della UNFCCC dopo il 2012 e alla scadenza del Protocollo di Kyoto da decidersi alla COP15/MOP 5 di Copenaghen nel 2009.

<sup>48</sup> UNFCCC, *Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change (NWP) - Understanding Vulnerability, Fostering Adaptation*, [http://unfccc.int/adaptation/nairobi\\_work\\_programme/items/3633.php](http://unfccc.int/adaptation/nairobi_work_programme/items/3633.php).

<sup>49</sup> UNFCCC, *Bali Road Map*, [http://unfccc.int/key\\_documents/bali\\_road\\_map/items/6447.php](http://unfccc.int/key_documents/bali_road_map/items/6447.php).



Su quest'ultimo incontro erano riposte le aspettative di un grande cambiamento, anche a seguito dell'atteggiamento moderatamente più favorevole al multilateralismo ambientale del presidente americano Obama, - tenutosi dopo che alla COP 14/MOP 14 di Poznan erano stati definiti i principi per il finanziamento di un fondo a beneficio delle nazioni più povere allo scopo di far fronte alle conseguenze del cambiamento climatico. Invece a Copenaghen è prevalso, alla fine, un accordo sul disaccordo con il quale alcuni grandi Paesi (Stati Uniti<sup>50</sup> e i cosiddetti BASIC - Brasile<sup>51</sup>, Australia, Sudafrica, India e Cina<sup>52</sup>) - emarginando l'UE, peraltro incapace di una leadership unitaria, e i suoi obiettivi ambiziosi di riduzione e obbligo a vincoli maggiori al posto del Protocollo di Kyoto -, accantonarono i risultati della lunga negoziazione intercorsa per assumere impegni non legalmente vincolanti e senza obblighi di riduzione delle emissioni di lungo periodo<sup>53</sup>. Nonostante il pieno riconoscimento della necessità di contenere l'aumento medio della temperatura terrestre entro i 2 gradi centigradi, di attuare politiche di mitigazione e adattamento climatico e il varo del Green Climate Fund, l'indirizzo dato al proseguimento dell'azione internazionale è stato volontaristico, pur nel quadro della proliferazione di iniziative di *transnational climate governance*. Gli obiettivi di riduzione globale delle emissioni richieste dall'IPCC (- 25% rispetto al 1990 entro il 2020 e - 50% entro il 2050) non sono stati inseriti nella dichiarazione finale di Copenaghen (COP 15) e i fondi destinati allo sviluppo di tecnologie pulite nei Paesi in via di sviluppo per il triennio 2010-2012 sono stati molto inferiori a quanto ritenuto

---

<sup>50</sup> Gli Stati Uniti hanno proposto di ridurre le emissioni di CO2 nell'atmosfera del 17% rispetto alle emissioni attuali, laddove il Protocollo di Kyoto (e così gli obiettivi vincolanti dell'UE) misurano le riduzioni con riferimento all'anno 1990. In termini equivalenti l'offerta statunitense corrisponde ad una riduzione del 4% rispetto alle emissioni dell'anno 1990.

<sup>51</sup> India e Brasile hanno sempre condizionato qualsiasi loro impegno all'ottenimento di consistenti aiuti finanziari da parte dei Paesi più sviluppati.

<sup>52</sup> Per parte sua, nelle negoziazioni la Cina ha sempre evitato di far riferimento a riduzioni quantitative di emissioni di CO2 ma ha sempre parlato soltanto di miglioramento dell'efficienza energetica e di riduzione della propria intensità carbonica. L'intensità carbonica è il rapporto di emissioni-PIL e non può essere confusa con la riduzione delle emissioni. Infatti gli incrementi del PIL possono ampiamente compensare le riduzioni che derivano dai miglioramenti di efficienza, anche se apparentemente rilevanti (nell'ottica dei Paesi sviluppati i quali presentano tassi di crescita molto più contenuti della Cina). Al vertice di Copenaghen la Cina si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra per unità di PIL del 40-45% entro il 2020 rispetto al 2005 (il PIL cinese è cresciuto del 10,4% nel 2010); cfr. *A Durban previste prove di forza per il clima tra Ue, Stati Uniti e Cina*, "Greenews", 7 novembre 2011, <http://www.greenews.info/rubriche/a-durban-previste-prove-di-forza-per-il-clima-tra-ue-cina-e-usa-20111107/>.

<sup>53</sup> UNFCCC, *Copenhagen Accord*, [http://unfccc.int/meetings/copenhagen\\_dec\\_2009/items/5262.php](http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5262.php).



necessario, mancando inoltre qualsiasi impegno – ed essendo presenti solo promesse senza valore – per il periodo successivo al 2020<sup>54</sup>. Paradossalmente, da un’indagine tra i delegati e i negoziatori alla Conferenza di Copenaghen, è emerso che era preferito il principio di stabilire vincoli di mitigazione dell’inquinamento da gas ad effetto serra di ogni singolo Paese in base al rispettivo PIL pro capite limitando le emissioni rilasciate in atmosfera dal 1990, rispetto a quello dei meri accordi volontari<sup>55</sup>.

Come ha ben sottolineato Joan Marc Simon, all’indomani della COP16 svoltasi a Cancun nel 2010, “in the current format of intergovernmental negotiations, the world citizens are not present in the negotiation table, hence it should surprise no one that they were the losers of the successive COP 15 and 16”<sup>56</sup>. Il multilateralismo ambientale si è limitato a implementare trasparenza, trasferimento tecnologico, condivisione e stanziamento di risorse economiche, ma risulta insufficiente per raggiungere il compromesso minimo indicato dall’IPCC, cioè il contenimento del riscaldamento globale. Le Nazioni Unite ed il loro *modus operandi* non sembrano adeguati ad innescare grandi cambiamenti economici, politici e sociali come quelli richiesti dall’emergenza climatica che in sé racchiude l’intero spettro della politica ambientale per il Pianeta e l’umanità. Il potere di veto, l’alta condizionalità, l’assenza di integrazione tra i Paesi, la mancanza di procedure democratiche e l’approccio intergovernativo impediscono il raggiungimento di un obiettivo così importante<sup>57</sup>. Bisogna comunque prendere atto che “outside of the UN framework it is impossible to coordinate the actions necessary to bring down the emissions on a planetary scale”<sup>58</sup> e che la COP16 ha fatto registrare qualche passo

---

<sup>54</sup> Cfr. Roberto Palea, *After the World Climate Conference in Copenhagen*, in “The Federalist Debate”, XXIII, n. 1, February 2010.

<sup>55</sup> Cfr. Mattias Hjerpe, Åsa Löfgren, Björn-Ola Linnér, Magnus Hennlock, Thomas Sterner, Sverker C. Jagers, *Common Ground for Effort Sharing? Preferred Principles for Distributing Climate Mitigation Efforts*, Working Paper in Economics No. 491, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg, March 2011, [http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/24706/1/gupea\\_2077\\_24706\\_1.pdf](http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/24706/1/gupea_2077_24706_1.pdf).

<sup>56</sup> Joan Marc Simon, *Climate Change from Agony to Epiphany?*, in “The Federalist Debate”, XXIII, n. 1, March 2011, p. 40, <http://www.worldfederalistscanada.org/mondial0511/p9%20Climate%20change.pdf>.

<sup>57</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 41.

<sup>58</sup> Monica Frassoni, *After the UN Conference in Cancun*, in “The Federalist Debate”, XXIII, n. 1, March 2011, p. 44.



avanti rispetto alla Conferenza di Copenaghen. Gli accordi di Cancun<sup>59</sup> rimettono in moto la discussione intorno ai target di riduzione dei gas serra post 2012 in ambito UNFCCC<sup>60</sup> e pongono le basi di un quadro di riferimento completo per gestire gli sforzi atti a ridurre le emissioni e adattarsi al cambiamento climatico. I Paesi sviluppati dell'Annex I dovrebbero definire le riduzioni da sostenere stabilendo il supporto finanziario, tecnologico e in termini di *capacity building* da fornire ai Paesi meno sviluppati. Questi ultimi (Non-Annex I), per parte loro, hanno accettato di assumere a livello nazionale impegni di riduzione di emissioni.

Accanto alla non scontata creazione di un Meccanismo per la Tecnologia (*Technology Mechanism*)<sup>61</sup> e al raggiungimento di un accordo preliminare sulla trasparenza nei processi di controllo (*Monitoring Reporting and Verification – MRV*) per consentire ispezioni e controlli sul taglio delle emissioni nei singoli Paesi – frutto del cambiamento di atteggiamento della Cina che si opponeva in passato a tali controlli considerandoli una violazione della propria sovranità nazionale - sono stati approvati un meccanismo di finanziamento per i Paesi in via di sviluppo volto alla conservazione forestale (il *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation - REDD-Plus*<sup>62</sup>), e la costituzione del già concordato *Green Climate Fund* per la gestione dei meccanismi finanziari della UNFCCC, che dovrebbe raccogliere 30 milioni di dollari fino al 2012<sup>63</sup> e 100 miliardi di dollari all'anno nel periodo 2012-2020.

Detto fondo sarà gestito da un Consiglio direttivo transitorio (composto per metà da rappresentanti dei Paesi sviluppati e metà da rappresentanti dei Paesi in via di sviluppo)<sup>64</sup>. Perché queste misure siano efficaci, è necessario colmare il divario (*bridge the gap*) che è ancora molto alto tra gli impegni presi e l'obiettivo invocato di stabilizzazione del riscaldamento climatico. Si potrebbe affermare che tutto questo è meglio che niente ma

<sup>59</sup> UNFCCC, *Cancun Agreements*, [http://unfccc.int/meetings/cancun\\_nov\\_2010/items/6005.php](http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/items/6005.php).

<sup>60</sup> Cfr. *Dossier: verso Durban*, "Equilibri", n. 1, aprile 2011, pp. 9-62.

<sup>61</sup> <http://unfccc.int/ttclear/jsp/TechnologyMechanism.jsp>.

<sup>62</sup> [http://unfccc.int/methods\\_science/redd/items/4531.php](http://unfccc.int/methods_science/redd/items/4531.php).

<sup>63</sup> [http://unfccc.int/cooperation\\_support/financial\\_mechanism/fast\\_start\\_finance/items/5646.php](http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php).

<sup>64</sup> Su come verranno reperiti e sull'effettiva disponibilità dei fondi cfr. Wolfgang Sterk, Hans-Jochen Luhmann, Florian Mersmann, *How Much is 100 Billion US Dollars? Climate Finance Between Adequacy and Creative Accounting*, Friedrich Ebert Stiftung, June 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08158.pdf>.



potrebbe essere poco più che niente se non verranno prese decisioni più coraggiose alla COP17 di Durban<sup>65</sup> e, soprattutto, se non verranno poste le basi per un cambiamento ancora più importante, generatore di una dinamica differente: la decisione di creare istituzioni comuni, sovranazionali, per l'ambiente.

Il tempo stringe e i ritardi rispetto alle dichiarazioni e ai target si accumulano peggiorando e deprimendo la situazione generale. Un recente rapporto del Dipartimento dell'Energia statunitense descrive un panorama fosco: la produzione di biossido di carbonio risulterebbe infatti aumentata del 6% nel 2010 raggiungendo il livello massimo di concentrazione in atmosfera mai toccato prima e più negativo rispetto a quello considerato dall'IPCC per descrivere lo scenario peggiore prodotto dal cambiamento climatico (+5,9% rispetto al 2009 e +4,5% rispetto al precedente record del 2008).

Il massimo contributo sarebbe imputabile alle emissioni generate dal carbone (+8%), mentre più della metà delle emissioni aggiuntive dipenderebbero dagli Stati Uniti e dalla Cina<sup>66</sup>. Secondo quanto riportato da *Futuro sostenibile*, sempre in linea con le prospettive più nefaste ipotizzate dall'IPCC la concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera ha raggiunto nel 2011 i 394 ppmv (parti per milione in volume), contro i 270 ppmv nell'era preindustriale, con una velocità d'aumento di 1,9 ppmv/anno nell'ultimo decennio<sup>67</sup>.

Senza ombra di dubbio è quindi necessario uno scatto in avanti e il riconoscimento di un ruolo della società civile che, unita, è chiamata a operare per rendere più democratica e trasparente la governance climatica. Critiche alla procedura dei negoziati sono rivolte a individuare soluzioni più efficienti e partecipative, valorizzando quell'insieme di processi a

<sup>65</sup> Sito ufficiale della COP17: <http://www.cop17-cmp7durban.com/>.

<sup>66</sup> Tom Boden, T.J. Blasing, *Record High 2010 Global Carbon Dioxide Emissions from Fossil-Fuel Combustion and Cement Manufacture Posted on CDIAC Site*, United States Department of Energy, Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), [http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/perlim\\_2009\\_2010\\_estimates.html](http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/perlim_2009_2010_estimates.html); si veda anche cfr. *A Durban previste prove di forza per il clima tra Ue, Stati Uniti e Cina*, cit.

<sup>67</sup> Cfr. United States Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, Earth System Research Laboratory, Global Monitoring Division, *Trends in Atmospheric Carbon Dioxide*, Mauna Loa (Hawaii) <http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/>.





mosaico che stanno offrendo risultati apprezzabili nell'ambito di una già esistente "polycentric governance of climate change", tenendo conto che progetti volontari e bottom-up presentano un bilancio di risultati in termini di riduzione di emissioni non inferiori agli sforzi delle politiche nazionali e agli accordi internazionali<sup>68</sup>, mentre altre ricerche si concentrano sulle critiche al carbon trading per individuare correzioni e riforme appropriate<sup>69</sup>.

Tra molte difficoltà e incomprensioni si avvicina la COP17 di Durban, chiamata a dare maggior concretezza agli strumenti già concordati e soprattutto a trovare un accordo per il post Kyoto<sup>70</sup>.

Gli Stati Uniti – e con loro altri Paesi come Giappone, Canada e Russia - sono restii ad assumere obblighi vincolanti in mancanza di un'assunzione di vincoli da parte della Cina e dei Paesi in via di sviluppo e quindi puntano a un nuovo accordo e non ad un Kyoto 2 (obiettivo, invece, dell'UE e del Gruppo dei 77, i Paesi in via di sviluppo).

La Cina, dal 2006, è diventato il primo Paese responsabile di emissioni di gas climalteranti, anche se le emissioni pro capite nel Paese sono ancora un quarto di quelle statunitensi<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Cfr. Jouni Paavola, *Climate Change: The Ultimate 'Tragedy of the Commons'?*, Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No. 53 - Sustainability Research Institute Paper No. 24, March 2011, [http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/50-59/WP53\\_climate-change-tragedy-commons.pdf](http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/50-59/WP53_climate-change-tragedy-commons.pdf).

<sup>69</sup> Si vedano, ad esempio, due recenti studi: Simon Caney, Cameron Hepburn, *Carbon Trading: Unethical, Unjust and Ineffective?*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 59 - Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper No. 49, June 2011 [http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/50-59/WP59\\_carbon-trading-caney-hepburn.pdf](http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/50-59/WP59_carbon-trading-caney-hepburn.pdf); Raphael Calel, *Climate Change and Carbon Markets: A Panoramic History*, Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 62 - Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Working Paper No. 52, July 2011, [http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/60-69/WP62\\_Climate-change-carbon-markets-panoramic-history.pdf](http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/60-69/WP62_Climate-change-carbon-markets-panoramic-history.pdf). Per una forte critica al carbon trading e al Protocollo di Kyoto in nome della giustizia climatica e della riduzione delle emissioni si veda il network Durban Group for Climate Justice composto di associazioni, accademici e militanti costituitosi a Durban nel 2004: <http://www.durbanclimatejustice.org/>.

<sup>70</sup> Per un quadro generale dei negoziati sul cambiamento climatico in vista della COP17 di Durban, del panorama di meccanismi di finanziamento multilaterali e unilaterali messi in campo per la mitigazione e l'adattamento climatico, nonché delle politiche nazionali dei principali Paesi cfr. CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale) a cura di, *Cambiamento climatico. Il quadro dell'azione internazionale*, Approfondimenti n. 31, maggio 2011, <http://www.cespi.it/OSSERVATORIO%20PI/PI0031App.pdf>.

<sup>71</sup> Su Cina e cambiamento climatico cfr. Fan Gang, Nicholas Stern, Ottmar Edenhofer (eds.), *The Economics of Climate Change in China: Towards a Low-Carbon Economy*, London, Earthscan, 2011.



I Paesi africani e i cosiddetti *Least-Developed Countries* contestano l'ancora mancata operatività del *Green Climate Fund*, i ritardi nella costituzione della sua commissione di gestione e nella definizione di procedure certe ed equilibrate e accusano soprattutto Stati Uniti e Giappone di tergiversare.

Tra le proposte della società civile indirizzate alla COP17 atte a ridurre le emissioni e a finanziare progetti per contrastare il cambiamento climatico va segnalata quella di tassare i trasporti marittimi promossa congiuntamente da Oxfam e WWF<sup>72</sup>.

Dagli Stati emergono poi alcune proposte originali: la Russia ha chiesto una revisione periodica dello status dei Paesi consentendo, sulla base di diversi indicatori, la possibilità di considerare “ricchi”, e quindi soggetti a obblighi di riduzione delle emissioni climalteranti, Paesi in precedenza classificati “poveri”<sup>73</sup> – revisione vista negativamente dai Paesi economici emergenti quali Cina e Brasile.

Papua Nuova Guinea e Messico, invece, hanno avanzato la richiesta di introdurre un meccanismo di voto di ultima istanza per vincere le resistenze e l'impasse dei negoziati che consentirebbe ad una maggioranza di tre quarti dei Paesi di prendere le decisioni<sup>74</sup> (situazione che potrebbe rendere possibile ai Paesi in via di sviluppo di prevalere e stabilire impegni obbligatori ma che tuttavia si scontrerebbe con la necessità di ottenere un consenso più ampio perché i finanziamenti per il clima dipendono dai Paesi più ricchi<sup>75</sup>).

Il problema del contrasto Nord/Sud sulle decisioni da prendere rimane quindi ancora uno dei principali scogli dei negoziati climatici.

---

<sup>72</sup> Cfr. Tim Gore, Mark Lutes, *Out of the Bunker. Time for A Fair Deal on Shipping Emissions*, Oxfam/WWF Briefing Note, September 2011, <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-out-of-the-bunker-050911-en.pdf>; *New Proposal on Shipping Emissions Offers Breakthrough for Durban Climate Change Talks. New Report from Oxfam and WWF Shows How the Proposed Deal Can Work for Rich and Poor Countries*, Oxfam International, 8 September 2011, <http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2011-09-08/shipping-emissions-offers-breakthrough-durban-climate>.

<sup>73</sup> UNFCCC, COP17 Durban, *Proposal from the Russian Federation to Amend Article 4, Paragraph 2 (f), of the Convention*, FCCC/CP/2011/5, 26 July 2011, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/05.pdf>.

<sup>74</sup> UNFCCC, COP17 Durban, *Proposal from Papua New Guinea and Mexico to Amend Articles 7 and 18 of the Convention* FCCC/CP/2011/4, 26 July 2011, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/04.pdf>.

<sup>75</sup> Cfr. Richard Black, *Durban: A Summit of Small Steps?*, BBC, 31 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-15518421>.



Diverse sono le proposte<sup>76</sup> e il dibattito ferve anche ponendo all'orizzonte la Conferenza Rio+20 che sarà il momento decisivo, dopo il passaggio di Durban, per poter giungere ad una nuova politica ambientale globale. Tra le novità più interessanti si segnalano la proposta della Colombia di definire, proprio a Rio de Janeiro nel 2012, i Millennium Sustainable Development Goals sulla falsariga dei Millennium Development Goals, con indicatori e obiettivi chiari per i prossimi decenni, e quella avanzata dal gennaio 2011 dall'ex vicepresidente dell'IPCC, lo srilankese Mohan Munasinghe, di approvare i Millennium Consumption Goals (MCG) che contemplerebbero impegni da realizzarsi anche nei Paesi sviluppati per ridurre i loro consumi e rendere più equi i rapporti interplanetari e, soprattutto, garantire i bisogni fondamentali dei poveri e la tutela delle risorse naturali entro il 2020<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Una ricerca appena pubblicata riepiloga diverse opzioni per la costruzione di un'architettura istituzionale della governance climatica offrendo una base di lavoro ai negoziatori e ai diversi stakeholders istituzionali e della società civile. Il working paper esamina possibili sviluppi degli impegni nel quadro dell'UNFCCC (aumentare gas, standard e settori inclusi nella regolamentazione, controllare la rendicontazione degli Stati sulle riduzioni delle emissioni, utilizzare la UNFCCC e il Protocollo di Kyoto per accrescere impegni e obblighi statali) e al di fuori dell'UNFCCC (strategie multilaterali, bilaterali o plurilaterali, strategie nazionali con il concorso di istituzioni infranazionali e società civile). Individua, inoltre, i mezzi per condividere lo sforzo nel perseguire obiettivi di mitigazione nel quadro dell'UNFCCC (mediante la divisione degli obblighi di riduzione dei gas a effetto serra sulla base del PIL pro capite o di effettive risorse disponibili, o ancora mediante ripartizione delle riduzioni sulla base della rispettiva responsabilità d'inquinamento di ogni singolo Paese), indica il ruolo dei vari attori nel monitorare le performance dei singoli Paesi (sulla base degli strumenti dell'UNFCCC o al di fuori di esso) e considera le proposte riguardanti la forma legale del futuro accordo climatico (nuovo e legalmente vincolante, azione senza accordi vincolanti, accordo non vincolante ma comunque impegnativo a raggiungere vincoli futuri); cfr. Remi Moncel, Paul Joffe, Kevin McCall, Kelly Levin, *Building the Climate Change Regime. Survey and Analysis of Approaches*, Working Paper, UNEP - WRI, October 2011, [http://pdf.wri.org/working\\_papers/building\\_the\\_climate\\_change\\_regime.pdf](http://pdf.wri.org/working_papers/building_the_climate_change_regime.pdf) (*Appendix III: Key Highlights from Proposals and Background Reading*, [http://pdf.wri.org/working\\_papers/building\\_the\\_climate\\_change\\_regime\\_appendix.pdf](http://pdf.wri.org/working_papers/building_the_climate_change_regime_appendix.pdf)).

<sup>77</sup> <http://www.millenniumconsumptiongoals.org/>; proposta ufficiale di adozione degli MCG per la Conferenza UN Rio+20, 1 novembre 2011, <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/312MCG%20Proposal%20for%20Rio20-v12F.pdf>. Sito ufficiale della UN Rio +20: <http://www.uncsd2012.org/rio20/>. Per le implicazioni della proposta e il dibattito sull'introduzione dei tetti di consumo pro capite si veda anche l'incontro del World Resources Forum tenutosi a Davos (19-21 settembre 2011) - <http://www.worldresourcesforum.org/>; Erik Assadourian, *It's Time for Millennium Consumption Goals*, 26 January 2011, <http://blogs.worldwatch.org/transformingcultures/mcgs/>.



## **6. Proposte per passare dalla debole governance attuale ad un efficace governo ambientale globale: piano mondiale per l'ambiente, World Environment Organization con poteri autonomi e carbon tax planetaria**

Nel 1970 il diplomatico statunitense George Kennan aveva già suggerito la costituzione di un'Autorità ambientale internazionale (International Environmental Authority), agenzia internazionale per l'ambiente promossa e sostenuta dai governi ma non influenzata da essi nelle decisioni che avrebbero dovuto essere assunte non sulla base del compromesso ma da scienziati, studiosi e tecnici sulla base della loro competenza<sup>78</sup>. Si trattava di un organo tecnocratico ma che comunque avrebbe potuto esercitare un'azione di una certa rilevanza. Nel corso dei decenni, e soprattutto dagli inizi degli anni Novanta, diverse proposte istituzionali per l'ambiente sono state promosse, senza peraltro riuscire ad affermarsi<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Cfr. George Kennan, *To Prevent a World Wasteland: A Proposal*, "Foreign Affairs", vol. 48, n. 3, 1970, pp. 401-413.

<sup>79</sup> L'ex primo ministro neozelandese Geoffrey Palmer nel 1992 sollecitò la costituzione di un'agenzia delle Nazioni Unite competente per tutte le questioni ambientali (International Environment Organization) con struttura e funzionamento simili all'ILO (International Labour Organization). La Global Environmental Organization (GEO), ideata da Daniel Esty nel 1994, avrebbe dovuto invece abbinare le competenze del GATT (General Agreements on Tariffs and Trade) - e poi dell'Organizzazione mondiale del Commercio (World Trade Organization - WTO) - con quelle ambientali. Una Earth Organization con una Earth Commission e una Earth Funding Organization costituivano l'oggetto di un progetto avanzato in un rapporto del governo della Germania presentato nel 2000 in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 (German Advisory Council on Global Change - WBGU, *World in Transition 2: New Structures for Global Environmental Policy*, September 2000 - London/Sterling - VA, Earthscan, 2001). Infine, la nascita di un'unica agenzia in cui far confluire tutte quelle delle Nazioni Unite con competenze ambientali, battezzata United Nations Environmental Organization (UNEO), sul modello dell'Organizzazione mondiale della sanità (WHO) al posto dell'UNEP, è stata promossa dalla Francia sin dalla sua presidenza dell'UE nel 2001 e il progetto è stato rilanciato nel 2007 dal presidente francese Jacques Chirac trovando finora l'appoggio di 52 Paesi di ogni area geografica ed anche dall'UE (cfr. [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations\\_Environment\\_Organization](http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Environment_Organization); <http://www.ambafrance-uk.org/Bernard-Kouchner-on-UN-environment.html>; <http://www.reformtheun.org/>). Per ulteriori informazioni e proposte di riforma della global environmental governance cfr. Steve Charnovitz, *A World Environment Organization*, February 2002, <http://archive.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Charnovitz.pdf>; Andreas Rechkemmer (ed.), *UNEO - Towards an International Environment Organization. Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*, Baden-Baden, Nomos, 2005; Frank Biermann, Steffen Bauer (eds.), *A World Environment Organisation: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* Aldershot, Ashgate, 2005; Bharat H. Desai, *UNEP: A Global Environmental Authority?*, In "Environmental Policy and Law", vol. 36, n. 3-4, 2006, pp. 137-157, [http://www.jnu.ac.in/Academics/Schools/SchoolOfInternationalStudies/Desai%20UNEP%20Article\[1\].EPL.pdf](http://www.jnu.ac.in/Academics/Schools/SchoolOfInternationalStudies/Desai%20UNEP%20Article[1].EPL.pdf); Lydia Swart, Estelle Perry (eds.), *Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate*,



Oggi la sfida del cambiamento climatico richiede la volontà di affrontare insieme problemi comuni costruendo istituzioni dotate del potere necessario per svolgere interventi con tempestività, trasparenza ed efficacia. Simon ha ricordato tre possibilità di sviluppo istituzionali che potrebbero imprimere una sostanziale svolta nella storia della politica internazionale per l'ambiente onde evitare che la cooperazione multilaterale globale continui a procedere più lentamente rispetto alla crescita di emissioni globali di gas ad effetto serra e all'aumento del riscaldamento globale<sup>80</sup>. Queste proposte sono le seguenti:

1. la Comunità globale per l'ambiente (Global Community for the Environment - GCE), basata sul modello di integrazione europea e ricalcante l'esperienza della CECA, elaborata da John Pinder nel 2004 e che potrebbe inizialmente riunire in un sistema comunitario UE e India – ed anche Brasile e Stati africani - allo scopo di proseguire verso un'organizzazione di tipo federale<sup>81</sup>;
2. l'Organizzazione mondiale per l'ambiente (World Environment Organization - WEO), configurata sul modello dell'attuale World Trade Organization (WTO) oppure volta ad unificare e rafforzare le competenze esercitate in campo ambientale da diverse agenzie delle Nazioni Unite<sup>82</sup>;
3. la Corte internazionale per l'ambiente (International Court for the Environment - ICE), ispirata all'esempio del Tribunale penale internazionale (International Criminal Court –

---

New York, UN Center for Reform Education, 2007, <http://www.centerforunreform.org/node/251> (including Frank Biermann, *Reforming Global Environmental Governance: From UNEP Towards A World Environmental Organization*, [www.centerforunreform.org/system/files/GEG\\_Biermann.pdf](http://www.centerforunreform.org/system/files/GEG_Biermann.pdf)); Frank Biermann, Bernd Siebenhüner, Anna Schreyögg (eds.), *International Organizations in Global Environmental Governance*, London/New York, Routledge, 2009. Si veda anche il sito ufficiale del Global Governance Project <http://www.glogov.org/>.

<sup>80</sup> Cfr. Simon, *Climate Change from Agony to Epiphany?*, cit., pp. 41-42.

<sup>81</sup> Cfr. John Pinder, *A Global Climate Community as a Step Towards World Federalism*, in Daniel Grace, Guido Montani, John Pinder, *Climate Change and Federalism*, The Ventotene Papers No. 5, Ventotene, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 2008, [http://www.istitutospinelli.org/component/docman/doc\\_details/34-climate-change-and-federalism](http://www.istitutospinelli.org/component/docman/doc_details/34-climate-change-and-federalism).

<sup>82</sup> Cfr. Lucio Levi, *From Johannesburg an Inadequate Response to the Environmental Challenge*, in "The Federalist Debate", XN, n. 3, November 2002; William R. Pace, Victoria Clarke, *The Case for a World Environment Organization*, in "The Federalist Debate", XVI, n. 1, March 2003.



ICC)<sup>83</sup> in alternativa a tribunali ambientali settoriali (l'unico esistente e operante dal 1996 è l'International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)<sup>84</sup>, istituito ad Amburgo nel 1996, nel quadro della Convenzione Internazionale sulla legge del Mare delle Nazioni Unite - UN Convention on the Law of the Sea o UNCLOS - firmata a Montego Bay nel 1982 ed entrata in vigore nel 1994), proposti a più riprese come, ad esempio, il Tribunale del clima nel 1995 o il Tribunale dell'Acqua nel 2001<sup>85</sup> o l'International Tribunal of Climate and Environmental Justice proposto dalla World People's Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth, riunitasi in Bolivia nel 2010<sup>86</sup>.

Esaminiamole più attentamente.

1. La GCE rappresenterebbe un'organizzazione sovranazionale dotata di piena legittimità democratica con poteri propri e si comporrebbe dei seguenti organi:
  - un sistema bicamerale di tipo federale costituito da un'assemblea di rappresentanti del popolo eletti direttamente (come il PE) e da un consiglio che rappresenterebbe paritariamente gli Stati membri;
  - un organo giudiziario per dirimere le controversie e interpretare e far rispettare la legislazione comune;
  - un'Alta autorità come organo indipendente ed esecutivo – similmente all'Alta Autorità della CECA;
  - una banca centrale per facilitare il commercio delle quote di permessi ad inquinare e per sostenere il mercato comune delle tecnologie a basso contenuto di CO<sub>2</sub><sup>87</sup>.
2. La WEO costituirebbe un'organizzazione internazionale adatta a costruire un sistema per dirimere le controversie gestito dagli Stati ma verso di essa non verrebbe effettuare

<sup>83</sup> <http://www.icef-court.org/>.

<sup>84</sup> <http://www.itlos.org/>.

<sup>85</sup> Cfr. Riccardo Petrella, *The Water Manifesto. Arguments for a World Water Contract*, London, Zed Books, 2001.

<sup>86</sup> <http://pwccc.wordpress.com/2010/04/30/final-conclusions-working-group-n%c2%ba-5-climate-justice-tribunal/#more-1714>.

<sup>87</sup> Cfr. Daniel Grace, *A Global Climate Community*, in "The Federalist Debate", XXIII, n. 1, March 2011, pp. 46-48.



alcun trasferimento di sovranità e quindi rimarrebbe un'ente pienamente intergovernativo nonostante l'adozione di procedure democratiche.

3. L'ICE diventerebbe un tribunale chiamato a stabilire sanzioni e rendere effettivi gli obblighi vincolanti in tema di cambiamento climatico, ma più in generale garante dei diritti umani legati all'ambiente e al diritto ambientale internazionale. Si tratta di una proposta già avanzata, sin dal 1989, da Amedeo Postiglione, giudice della Corte di Cassazione italiana e fondatore di un Segretariato a Roma - poi divenuto International Court of the Environment Foundation (ICEF) - e presentata anche alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, la quale avrebbe il pregio di muovere il primo passo per rendere più trasparente e democratico il sistema delle relazioni internazionali nel suo complesso e far progredire l'integrazione mondiale. Per il prossimo Summit della Terra di "Rio Plus 20" Postiglione ha proposto l'istituzione di due autorità bilanciate, amministrativa e giudiziaria: da un lato la trasformazione dell'UNEP in un'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'ambiente, dall'altro la creazione di una Corte Internazionale dell'Ambiente accessibile anche alla società civile, come proposto dall'ICEF<sup>88</sup>.

A partire da queste proposte è però necessaria l'iniziativa congiunta di alcuni Paesi e della società civile organizzata per dar vita ad un vero processo fondativo.

Un esempio storico da cui trarre lezione è, come si è accennato, il processo di unificazione europea, iniziato da un gruppo di Paesi dell'Europa occidentale nel quadro della Guerra fredda e con il sostegno politico ed economico degli Stati Uniti (Piano Marshall) individuando un obiettivo limitato ma preciso (la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio grazie alla costituzione della CECA annunciata dal Piano Schuman del 9 maggio

---

<sup>88</sup> ICEF International Court of the Environment Foundation, *Object: Proposals of the ICEF – International Court of the Environment Foundation, located in Rome, for Rio+20. Rio+20 Conference – Call for Action by the Participating States of the Rio+20 Conference (4-6 June 2012) To Adopt the Project for the International Court of the Environment presented firstly by ICEF at the UNCED Conference in Rio de Janeiro in June 1992 and Re-proposed at UNCED Conference in Rio de Janeiro in June 2012*, <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/120icef.pdf>.



1950 e avvenuta con la firma del Trattato di Parigi nel 1951 e la sua entrata in vigore l'anno successivo).

La CECA nel corso degli anni ha saputo costruire su obiettivi graduali ma in continuo ampliamento un'integrazione continentale nel settore delle risorse naturali e delle fonti energetiche primarie dell'epoca alla quale hanno aderito progressivamente molti altri Paesi, compresi quelli più riluttanti come la Gran Bretagna.

Senza aspettare un accordo unanime che pare impossibile da raggiungere i Paesi disponibili potrebbero creare quindi una Global Climate Community o un'Organizzazione/Agenzia mondiale per l'ambiente che avrebbe il vantaggio di mettere in comune ricerca, tecnologie, investimenti e innescare una conversione energetica e una decarbonizzazione dell'economia in tempi rapidi su una scala sempre più vasta, soprattutto garantendo il trasferimento delle innovazioni nel settore energetico e ambientale ai Paesi in via di sviluppo.

Il suo compito principale sarebbe quello di realizzare un Piano mondiale di riduzione equilibrata delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera e di intervenire per affrontare le emergenze ambientali globali.

Questa realtà avrebbe progressivamente una capacità attrattiva, sia sul piano economico che politico, sempre più ampia<sup>89</sup>.

Tale organizzazione potrebbe finanziarsi con i proventi di una carbon tax mondiale volta a disincentivare l'uso dei combustibili fossili<sup>90</sup>, oppure con un'imposta di bollo sulle transazioni finanziarie speculative tra le differenti aree monetarie<sup>91</sup>. Diverse possono essere le opzioni e tra le tasse internazionali le più studiate risultano la carbon tax (ripetutamente proposta, tra gli altri, dal Premio Nobel Joseph Stiglitz<sup>92</sup>), la Tobin Tax (proposta inizialmente nel 1972 dal

<sup>89</sup> Cfr. Simon, *Climate Change from Agony to Epiphany?*, cit., p. 42.

<sup>90</sup> Cfr. MFE, *Un governo europeo per l'ambiente*, cit., p. 16.

<sup>91</sup> Roberto Palea, *Torrid Climate. Analysing Three Reports on the Health of Our Planet*, 11 November 2007, <http://www.thenewfederalist.eu/Torrid-Climate>.

<sup>92</sup> Joseph Stiglitz, *A New Agenda for Global Warming*, in "The Economists' Voice", Vol. 3, Issue 7, Article 3, 2006; <http://www.carbontax.org/issues/border-adjustments/>; <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/>.





Premio Nobel James Tobin per disincentivare i movimenti speculativi a breve termine e che, anche se applicata soltanto alle operazioni speculative compiute tra le diverse aree monetarie dei Paesi industrializzati e non all'interno di queste, potrebbe fruttare somme consistenti<sup>93</sup>) e la tassa sui voli aerei (fondata sul principio di tassare come bene comune internazionale lo spazio aereo, già introdotta nella legislazione dell'UE, la quale, tuttavia, non può assicurare un gettito rilevante).

Queste proposte di tassazione, in maniera differente, rispondono a tre obiettivi principali:

- a. penalizzare determinate attività e specifici consumi, rendendoli più onerosi, al fine di perseguire obiettivi di equità, di giustizia e di riequilibrio ecologico, nell'interesse di tutti i popoli della Terra;
- b. produrre un gettito elevato, adeguato alle spese da finanziare, limitando, per quanto possibile, gli effetti inflazionistici;
- c. comportare modalità di accertamento e di riscossione semplici, poco onerose ed efficaci<sup>94</sup>.

In vista del vertice di Cancun la proposta per la nascita di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente come quella appena delineata, formulata dal Movimento Federalista Europeo (MFE), ha riscontrato un ampio sostegno da diversi settori della società civile traducendosi in un documento "Un piano mondiale per l'ambiente" nel corso del Convegno "La posizione

---

<sup>93</sup> Uno studio ha calcolato che con una tassa dello 0,01% il volume delle transazioni sui derivati diminuirebbe del 30%; Stephan Schulmeister, *A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal*, WIFO – Austrian Institute of Economic Research Working Papers No. 344, 2009, [http://www.makefinancework.org/IMG/pdf/schulmeister\\_-\\_ftt\\_pros\\_and\\_cons\\_en\\_.pdf](http://www.makefinancework.org/IMG/pdf/schulmeister_-_ftt_pros_and_cons_en_.pdf). Cfr. anche Stephan Schulmeister, Margit Schratzenstaller, Oliver Picek, *A General Financial Transaction Tax Motives, Revenues, Feasibility and Effects* WIFO, March 2008, [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S\\_2008\\_FINANCIAL\\_TRANSACTION\\_TAX\\_31819\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2008_FINANCIAL_TRANSACTION_TAX_31819$.PDF). Sulla proposta di una Tobin Tax europea da parte della Commissione europea, osteggiata apertamente dalla Gran Bretagna cfr. *MEPs, NGOs Hail Tobin Tax Proposal*, <http://www.euractiv.com/euro-finance/meps-ngos-hail-tobin-tax-proposal-news-507990>; Maurizio Ricci, *La tassa di Tobin e i suoi nemici*, "La Repubblica" – Affari e Finanza, 3 ottobre 2011, pp. 1 e 10.

<sup>94</sup> Cfr. Roberto Palea, Manuela Pavan, *Prefazione*, in Floriana D'Elia, Stefania Gabriele, *Il finanziamento dei beni pubblici globali*, a cura del Centro Einstein di Studi internazionali (CESI) di Torino, Torino, Alpina, 2008 p. XII. Questo studio offre un quadro generale delle potenzialità degli strumenti finanziari finalizzati alla preservazione dei beni globali (ipotesi di gettito, redistribuzione ecc.).



dell'Europa e le proposte dei movimenti e delle organizzazioni della società civile in vista della Conferenza dell'ONU sul clima di Cancun", tenutosi a Rimini il 6 novembre 2010 in occasione della Fiera internazionale Ecomondo 2010.

Detto documento è stato approvato anche da Jeremy Rifkin e sottoscritto, tra gli altri, da Legambiente e dalla commissione ambiente del PE.

In tale documento viene richiesto "un ruolo di avanguardia per l'UE nella riconversione ecologica dell'economia" che andrebbe evidenziato con l'adozione di una carbon tax europea e "il completamento dell'Unione federale dell'Europa con la creazione di un governo democratico europeo, capace di parlare con una sola voce, al fine di consentire all'UE di svolgere tale ruolo con efficacia"<sup>95</sup>.

Questo a sottolineare che è urgente il rafforzamento istituzionale dell'UE ancora incapace di esprimere un governo europeo e, per questa ragione, presentatasi debole e divisa nei momenti decisivi della politica internazionale e, in particolare, per quanto concerne il negoziato climatico, durante la Conferenza per l'ambiente di Copenaghen.

In riferimento alle istanze di rinnovamento delle Nazioni Unite e in favore di un governo globale per l'ambiente e per i problemi più urgenti del Pianeta va ricordata anche la posizione assunta da Papa Benedetto XVI nell'Enciclica *Caritas in Veritate* a favore di un'autorità politica mondiale per governare l'economia e l'ambiente nell'ambito di un livello più elevato di collaborazione interstatale e nel rispetto del principio della sussidiarietà. L'enciclica, riflettendo sulla crisi economica e finanziaria esplosa tra il 2008 e il 2009, dedica ampio spazio all'ambiente, rimarca i doveri dell'uomo verso il creato, da esercitarsi mediante il governo responsabile sulla natura, ed esorta ad un'azione della comunità internazionale e dei governi per contrastare modalità d'utilizzo dannose per l'ambiente e rendere trasparente costi

---

<sup>95</sup> Cfr. MFE, *Cancun-Cop16: un piano mondiale per l'ambiente e una carbon tax mondiale per gestire le emergenze ambientali globali. La proposta del Movimento Federalista Europeo trova il supporto di Jeremy Rifkin*, 7 dicembre 2010, <http://www.eurobull.it/Cancun-Cop16-un-piano-mondiale-per-l-ambiente-e-una-carbon-tax>. Per una sintesi del Convegno cfr. Liliana Digiaco, *Proposte in vista della Conferenza dell'ONU sul clima di Cancún*, in "Piemonteuropa", XXXV, n. 4, dicembre 2010, pp. 33-34.



economici e sociali. Altrettanto significativi sono l'affermazione che evidenzia come “le modalità con cui l'uomo tratta l'ambiente influiscono sulle modalità con cui tratta se stesso” e lo sprone a cambiare stili di vita, improntati all'amicizia, alla comunione con gli altri uomini, alla ricerca del vero, del bello e del buono, alla crescita comune, che orientano le scelte di consumo, risparmio e investimento. Il Pontefice ricorda che solidarietà e pace sono condizioni determinanti per la salvaguardia della natura e sottolinea come “i doveri che abbiamo verso l'ambiente si colleghino con i doveri che abbiamo verso la persona considerata in se stessa e in relazione con gli altri”<sup>96</sup>.

Anche alla COP17 di Durban le forze federaliste e un'ampia rappresentanza delle organizzazioni della società civile hanno rilanciato essenzialmente tre obiettivi interconnessi e complementari:

1. piano mondiale per l'ambiente;
2. carbon tax mondiale;
3. ruolo propulsivo e d'avanguardia dell'UE riguardo ai due target precedenti, sia promuovendo all'esterno la creazione di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente a carattere sopranazionale con i Paesi disponibili che creando al proprio interno una carbon tax europea.

Analizzando più precisamente le sopraindicate proposte e aggiungendo alcune indicazioni specifiche, si può concludere formulando un'agenda che si articola nella seguente prospettiva:

- 1) invito rivolto ai principali Paesi inquinatori (Stati Uniti, UE, Cina, India, Russia, Brasile, Messico, Giappone, Sud Africa) a raggiungere un primo accordo di principio alla COP17 di Durban per il varo di un piano mondiale per l'ambiente che preveda:

---

<sup>96</sup> *Caritas in Veritate*. Lettera enciclica del Sommo Pontefice Benedetto XVI, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 29 giugno 2009, pubblicato su “Avvenire”, 8 luglio 2009 (in particolare capitolo quarto “Sviluppo dei popoli, diritti e doveri, ambiente”, paragrafi 48, 49, 50 e 51).



- impegni vincolanti da parte degli Stati (al posto del Protocollo di Kyoto) inclusi in un accordo vincolante che delinea una programmazione pluriennale di riduzione delle emissioni ad effetto serra basata sulle emissioni pro-capite (e non su quelle complessive) dei Paesi indicati;
  - la creazione di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente (World Environment Organization - WEO) dotata di un'Alta autorità indipendente e risorse finanziarie proprie sul modello CECA, in grado di gestire il piano mondiale per l'ambiente (analoga, quindi, a dispetto del nome, alla GCE);
- 2) proposta di una carbon tax mondiale concepita come addizionale delle accise nazionali sul consumo di carburanti fossili applicata soltanto ai Paesi industrializzati e in rapida industrializzazione (quali Brasile, Cina, India, Corea del Sud, Indonesia e pochi altri) diretta a finanziare la WEO<sup>97</sup> che dovrebbe:
- prevedere aliquote differenziate tra i carburanti fossili, a seconda del loro diverso contenuto di carbonio;
  - tenere conto, per motivi di equità, delle emissioni pro-capite, di ciascun Paese;
  - produrre un doppio dividendo: da un lato disincentivando l'utilizzo dei carburanti fossili e, dall'altro, sottraendo ai bilanci degli Stati (già notevolmente indebitati, anche in conseguenza della crisi economica e finanziaria) l'onere del finanziamento della stabilizzazione del clima, ponendolo direttamente a carico dei consumatori-inquinatori;
- 3) richiesta all'UE di:

---

<sup>97</sup> Diversi enti di ricerca internazionali propongono che una carbon tax sostituisca il meccanismo delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera sulle quali è basato il Protocollo di Kyoto. Le quote, infatti, sono criticate poiché ritenute mal distribuite, controverse e a volte controproducenti ai fini della riduzione della concentrazione dei gas ad effetto serra in atmosfera e della mitigazione e dell'adattamento climatico. Allo scopo di garantire trasparenza e ineludibilità della tassazione una tale carbon tax potrebbe essere pienamente trasferibile – come nel caso dell'IVA - al consumatore finale, il quale sarebbe spinto ad allocare le riduzioni delle emissioni nel modo più efficiente.



- proporre la costituzione della WEO già a Durban raccogliendo le adesioni dei Paesi che fossero disponibili a partecipare<sup>98</sup> per poi giungere ad una decisione finale alla Conferenza Rio+20 nel 2012;
- varare una carbon tax europea per i Paesi dell'Eurozona che, di fatto, riprende una proposta già avanzata dalla Commissione europea prima del Summit della Terra di Rio de Janeiro nel 1992 e prevista nell'ambito del piano di rilancio per uno sviluppo economico ecologicamente e socialmente sostenibile dell'UE da Delors dopo la creazione dell'euro<sup>99</sup>. Il gettito della carbon tax europea costituirebbe una risorsa propria essendo destinato al finanziamento del bilancio comunitario ampliato ad un ammontare di circa il 2% del PIL europeo e in grado di garantire l'emissione di *Union bonds* nella misura richiesta per finanziare un grande piano di rilancio dell'economia europea e per sostenere gli investimenti necessari per favorire la transizione verso un'economia sostenibile<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> MFE (Centri Regionali dell'Emilia-Romagna, del Piemonte e della Puglia, Istituto di Studi sul Federalismo e l'Unità Europea "Paride Baccarini", Centro Einstein di Studi Internazionali di Torino), *Fermiamo insieme la febbre del Pianeta. Un Piano mondiale per l'ambiente. Un ruolo attivo dell'Unione europea*, Appello del MFE per la Conferenza ONU sull'ambiente di Durban presentato al Convegno "Lo sviluppo sostenibile dal locale al globale e la riconversione ecologica dell'economia e della società in vista della Conferenza dell'ONU sul clima di Durban" tenutosi a Taranto il 15 ottobre 2011, [http://www.istitutoparidebaccarini.it/images/eventlist/Poster\\_MFE\\_Convegno\\_di\\_Taranto\\_del\\_15\\_ottobre\\_2011.pdf](http://www.istitutoparidebaccarini.it/images/eventlist/Poster_MFE_Convegno_di_Taranto_del_15_ottobre_2011.pdf). Per ulteriori informazioni e il testo dell'appello <http://cetri-tires.org/press/2011/report-convegno-di-taranto-in-vista-della-conferenza-sul-clima-di-durban-15102011/?lang=it>.

<sup>99</sup> Nel Libro Bianco di Delors, riguardo alle raccomandazioni di politica economica a breve termine era scritto: "[...] if the double challenge of unemployment/environmental pollution is to be addressed, a swap can be envisaged between reducing labour costs through increased pollution charges. One particular concrete Commission proposal, which fits completely with the perspective of long term structural change concerns the carbon/energy tax: external costs related to energy use are being addressed, while the substantial revenue (approximately 1% of GDP) can be used as a first step to accommodate high wage costs by employers. An important dimension of the proposal concerns the widely advocated shift towards a more intensive use of indirect taxation, as well as a widening and balancing of the tax base on energy products. In the Community these proposals enjoy popular support: about 60 % of European citizens are in favour of such a tax."; Commission of the European Communities, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the the 21<sup>st</sup> Century. White Paper*, COM(93) 700, 5 December 1993, in "Bulletin of the European Communities", Supplement no. 6/93, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1993, p. 150, [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth\\_wp\\_com\\_93\\_700\\_parts\\_a\\_b.pdf](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/pdf/growth_wp_com_93_700_parts_a_b.pdf) (tr. it. Commissione delle Comunità Europee, *Crescita, competitività, occupazione. Il Libro bianco di Jacques Delors*, Milano, Il Saggiatore, 1994, pp. 309-310).

<sup>100</sup> Sui temi della carbon tax europea e della fiscalità europea cfr. Alberto Majocchi, *Financing the EU Budget with A Surtax on National Income Taxes*, Discussion Papers, no. 1, CSF, October 2011,



Il riscaldamento globale insomma, come già si è detto, va affrontato insieme dai principali Paesi inquinatori, in quanto esso investe l'ecosistema come un tutto e non può essere affrontato isolatamente, con misure unilaterali. In mancanza di misure adeguate, adottate in tempi brevi, l'aumento della temperatura media del Pianeta continuerà senza soste, creando una situazione che può diventare irreversibile e comportare rischi per la stessa sopravvivenza del genere umano. Un accordo internazionale sulle riduzioni di gas ad effetto serra (che per essere accettabile dovrebbe prevedere riduzioni differenziate, sulla base delle emissioni pro-capite nell'atmosfera) rappresenterebbe un passo avanti ma non ancora decisivo, costituendo una condizione necessaria ma non sufficiente. Infatti, l'assunzione di impegni va accompagnata dalla garanzia che essi vengano rispettati. La miglior garanzia che gli accordi internazionali siano duraturi ed efficaci è la costituzione di istituzioni comuni, indipendenti, che dispongano di flussi di risorse per attuare le decisioni prese.

Jean Monnet, uno dei Padri fondatori dell'Unione europea, diceva:

*“C'è una differenza abissale tra negoziare un trattato internazionale e affrontare un problema in comune.*

*Nel primo caso ognuno porta al tavolo il suo problema.*

*Nel secondo c'è un solo problema che è lo stesso per tutti e ognuno porta all'incontro non il suo problema, ma la saggezza per trovare la soluzione al problema comune”.*

L'esperienza del processo di unificazione europea dimostra che i progressi si sono fatti quando è emersa la volontà di affrontare i problemi in comune.

Viceversa, la costruzione europea ha incontrato difficoltà e periodi di stasi quando il metodo degli accordi intergovernativi è prevalso sul metodo comunitario.

Ancora Jean Monnet, all'epoca della fondazione della CECA, ammoniva:

---

[http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion\\_papers/01\\_a.majocchi.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion_papers/01_a.majocchi.pdf); Alfonso Iozzo, *For a European Sustainable Development Plan*, Discussion Papers, no. 2, CSF October 2011, [http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion\\_papers/02\\_a.iozzo.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion_papers/02_a.iozzo.pdf); Alberto Majocchi, *Carbon-Energy Tax and Emission Permits in the EU*, Discussion Papers, no. 3, CSF October 2011, [http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion\\_papers/03\\_a.majocchi.pdf](http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion_papers/03_a.majocchi.pdf).



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

ricerca scientifica  
informazione e diffusione  
delle conoscenze  
documentazione  
e didattica

*“Rien n’est possible sans les hommes; rien n’est durable sans institutions”<sup>101</sup>.*

Occorre indicare al mondo intero che per affrontare i problemi ambientali di dimensioni globali la via da seguire è quella del federalismo, inteso come un’associazione in cui ciascuno Stato acquista un potere che non ha più; quello di affrontare, congiuntamente, le emergenze ambientali e di controllare, a livello globale, il degrado dell’ambiente, nell’interesse di ogni abitante del Pianeta e delle generazioni future.

---

<sup>101</sup> Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 412.



**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

ricerca scientifica  
informazione e diffusione  
delle conoscenze  
documentazione  
e didattica

**Research Paper**  
**Centro Studi sul Federalismo**  
**Via Real Collegio, 30**  
**10024 Moncalieri – Torino**  
**Tel. +39 – 011 670 5024**  
**Fax. +39 011 670 5081**  
**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**

