

# OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

## La conferenza ONU di Varsavia sui cambiamenti climatici. Problemi, dati e prospettive

n. 81 - novembre 2013

Approfondimenti

a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)



# LA CONFERENZA ONU DI VARSAVIA SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI. PROBLEMI, DATI E PROSPETTIVE

di Marco Zupi

15 novembre 2013

*(ATTENZIONE: Il presente Approfondimento è stato chiuso alla data del 15 novembre 2013, tuttavia è stata inserita una postilla nella nota 15 che dà conto delle conclusioni della Conferenza del 23 novembre 2013)*



## Executive Summary

- *Formalmente, il Protocollo di Kyoto doveva terminare nel 2012. Molte aspettative si riposero nel 2009, in occasione della COP-15 a Copenaghen, per la definizione di un nuovo accordo, coordinato e vincolante tra gli stati, ma i risultati furono deludenti.*
- *Per questa ragione quella di oggi è una complicata fase di inter-regno: il Protocollo di Kyoto è stato posticipato sino al 2020, con l'impegno a definire un nuovo trattato da siglare necessariamente entro il 2015 (COP-21 a Parigi), perché possa diventare operativo entro il 2020.*
- *Le distanze tra paesi OCSE, nuovi protagonisti della scena globale (a cominciare dai BRICS: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), e Paesi in via di sviluppo circa la traduzione operativa del principio cardine per la definizione di un nuovo accordo multilaterale, il cosiddetto principio di responsabilità comuni ma differenziate, sembrano incolmabili.*
- *Dal 2009 in modo evidente perdurano le difficoltà per la definizione di un nuovo accordo quadro, che dovrà subentrare al Protocollo di Kyoto, a sua volta giudicato oggi un trattato importante ma solo parziale e insufficiente per contenere gli effetti negativi e le tendenze dei cambiamenti climatici in atto (il contenimento dell'aumento delle temperature medio entro la soglia di 2° C), peraltro disatteso nei tempi e nella realizzazione.*
- *A fronte di questa crisi di governance e di efficacia, negli ultimi anni le emissioni di diossido di carbonio, uno dei principali responsabili del riscaldamento dell'atmosfera terrestre, aumentano più rapidamente che nel 1990, anno base rispetto al quale si decise di monitorare i miglioramenti legati al Protocollo di Kyoto. A livello mondiale, la domanda di energia è molto aumentata rispetto al 1990, in particolare per la generazione di elettricità, ed è cresciuto moltissimo l'uso del carbone per produrre l'energia elettrica.*
- *Quel che è più preoccupante, secondo le previsioni oggi disponibili, squilibri e tensioni sono destinati ad aumentare nel prossimo futuro, con implicazioni dirette sulla sostenibilità e sul tipo di misure necessarie da intraprendere.*
- *Se è vero che l'Asia e, più in particolare, la Cina accresce moltissimo la domanda di energia per sostenere il tasso di crescita economico eccezionale che si è basato sinora soprattutto sulle esportazioni ad alta intensità di energia (acciaio, petrolchimica, prodotti della manifattura), si tratta al contempo di prodotti importati dagli Stati Uniti e dall'Europa. Ciò significa che le responsabilità sono sia di chi produce che di chi consuma: è il modello di interdipendenze globali attuale, che coinvolge tutti i paesi, a dover richiedere profonde trasformazioni strutturali, al di là di reciproche accuse tra paesi.*
- *Un nodo cruciale del negoziato sta perciò proprio nella necessità di superare la logica del Protocollo di Kyoto, secondo cui gli impegni di riduzione delle emissioni erano principalmente attribuiti alle economie ad alto reddito e di ragionare su responsabilità comuni in termini di azioni concrete, efficaci, urgenti, strutturali e misurabili.*
- *Il contesto attuale, di profonda crisi finanziaria ed economica in occidente, non è ovviamente favorevole a tutto ciò. È per questo che alla vigilia della Conferenza di Varsavia (COP-19) prevalgono note di scetticismo e malumore circa i suoi possibili esiti, come simbolicamente manifestato dal capo negoziatore per le Filippine, ma anche dagli intereventi di diversi esponenti delle organizzazioni della società civile.*
- *L'UE ha sinora spinto più di altri paesi a favore di impegni vincolanti e ambiziosi; tuttavia oggi, come già in molte altre occasioni, si manifesta la debolezza nell'agire con un'unica voce. Da un lato, il gruppo dei 13 paesi di cui fa parte l'Italia (il cosiddetto Green Growth Group) sollecita politiche ambiziose per l'energia e il clima da sviluppare entro il 2030 e il Parlamento Europeo ha recentemente votato una risoluzione che chiede che escano*

*risultati tangibili e ambiziosi dalla Conferenza di Varsavia; dall'altro, paesi come la Polonia preferiscono aspettare che si formalizzi un accordo multilaterale prima di definire impegni europei per il 2030.*

- *Frammentazione di posizioni e incertezza dominano lo scenario della Conferenza.*

## INDICE

1. Il contesto di riferimento .....	6
2. Alcuni dati fattuali .....	7
3. Gli scenari futuri.....	14
4. Aspettative in campo sugli esiti di Varsavia .....	15



## 1. Il contesto di riferimento

L'11 novembre 2013 si è ufficialmente aperta la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici a Varsavia. Due settimane di lavoro che riuniscono le 195 Parti, o paesi, della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (*UN Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), la cosiddetta Conferenza delle Parti, o COP-19.

Il trattato internazionale che farà seguito al Protocollo di Kyoto - sottoscritto a novembre del 1997, in occasione della COP-3, ma entrato in vigore solo nel 2005, dopo la ratifica della Russia - riveste grande importanza per contrastare il riscaldamento climatico, attraverso la riduzione o mitigazione quantitativa delle emissioni di gas ad effetto serra, e adattarsi agli effetti dell'aumento delle temperature. I drammatici eventi recenti legati al tifone Haiyan, nelle Filippine, non fanno che acuire sul piano anche delle emozioni e della sensibilità collettiva la gravità della situazione e l'impellenza di risposte politiche efficaci a livello internazionale. Condizioni climatiche sempre più estreme implicano l'aumento dei livelli del mare, un numero maggiore di tempeste più violente, un quantitativo maggiore di pioggia seguito da periodi di siccità più lunghi e più asciutti (una sfida per le coltivazioni in crescita), cambiamenti negli habitat delle piante e degli animali, perdita delle risorse idriche storicamente provenienti dai ghiacciai.

Tuttavia, sin qui enormi sono state le difficoltà incontrate per la definizione di un nuovo accordo quadro, che dovrà subentrare al Protocollo di Kyoto, a sua volta un trattato importante ma solo parziale - peraltro criticato in diverse sue componenti<sup>1</sup> - e insufficiente per contenere gli effetti negativi e le tendenze dei cambiamenti climatici in atto.

Il Protocollo di Kyoto terminava formalmente nel 2012; molte aspettative si riposero nel 2009, in occasione della COP-15 a Copenaghen per la definizione di un'azione coordinata e vincolante tra gli stati, ma i risultati furono deludenti. Le distanze tra paesi OCSE, nuovi protagonisti della scena globale (a cominciare dai BRICS: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), e Paesi in via di sviluppo (PVS) circa la traduzione operativa del principio cardine in materia, il cosiddetto principio di responsabilità comuni (di tutti gli stati, chiamati a condividere equamente l'onere della protezione ambientale per le risorse globali comuni) ma differenziate (in funzione del diverso grado di sviluppo socio-economico e delle capacità finanziarie e infrastrutturali, al fine di assicurare una sostanziale equità della distribuzione dei costi) sembravano incolmabili. È indubbio che un nodo cruciale del negoziato sta proprio nella necessità di superare la logica del Protocollo di Kyoto, secondo cui gli impegni di riduzione delle emissioni erano principalmente attribuiti alle economie ad alto reddito.

L'architettura della *governance* internazionale ereditata dal passato, di cui il sistema ONU nella sua interezza è espressione, centrato sul protagonismo dei governi e sul rapporto Nord-Sud del mondo, era evidentemente inadeguata a riflettere i nuovi equilibri di potere fra stati e fra attori statali e non e tutto ciò pesava sull'efficacia negoziale delle parti.

La situazione di stallo, nonostante l'urgenza climatica, è perdurata nelle successive conferenze, come parallelamente è successo negli altri grandi negoziati internazionali (anzitutto, il Doha

---

<sup>1</sup> In particolare, sono stati criticati gli strumenti e i meccanismi di compensazione adottati come leva per ridurre le emissioni; tuttavia, non mancano critiche radicali all'impianto del Protocollo di Kyoto, come quella formulata da Dieter Helm, Professore di Politica energetica all'Università di Oxford, presidente nel 2011 del gruppo di esperti a supporto della Commissione Europea per la preparazione della Energy Roadmap 2050 e autore del libro intitolato *The Carbon Crunch: How We're Getting Climate Change Wrong - and How to Fix it*, pubblicato nel 2013 in versione paperback per i tipi della Yale University Press, secondo cui: "*The Kyoto Protocol has made virtually no difference whatsoever to the growth of global emissions. Back in 1990 they were going up at about two parts per million, they're now going up at about three (parts per million)*" (frase contenuta in: "Forget Kyoto: Putting a Tax on Carbon Consumption", *Yale Environment* 360, 10 novembre 2013).

Round dell'Organizzazione mondiale del commercio, in situazioni di stallo da 13 anni; ma anche la Conferenza Rio+20 del 2012 ha avuto risultati modesti, se confrontati con quella di Rio di venti anni prima). La conferenza di Cancun (COP-16, Dicembre 2010), quella di Durban (COP-17, Dicembre 2011) e quella di Doha (COP-18, Dicembre 2012) non hanno raggiunto accordi adeguati all'urgenza climatica. La Conferenza di Doha ha semplicemente prorogato il Protocollo di Kyoto, il cui termine è stato posticipato al 2020 (anziché al 2012), con l'impegno a definire un nuovo trattato da siglare entro il 2015 (COP-21 a Parigi), perché possa diventare operativo entro il 2020.

Gli impegni assunti per ridurre l'aumento delle temperature medie globali al di sotto della soglia critica dei +2° sono state giudicate da gran parte della comunità scientifica insufficienti e poco tempestivi come orizzonte temporale di riferimento per assicurare un trend di riduzione emissiva necessario. Del resto, le ultime conferenze COP a cadenza annuale si sono celebrate in un contesto segnato dalla crisi dei paesi OCSE e di forte scetticismo e disincanto che preparava gli eventi molto sottotono e con molte minori aspettative rispetto a quanto accaduto a Copenaghen nel 2009. Resta il fatto che aver fissato al 2020 l'entrata in vigore di un nuovo trattato, ancora da scrivere, solleva forti dubbi circa la capacità della comunità internazionale di rispondere in modo coordinato e adeguato all'urgenza dei problemi. Di fatto, dal 2012 è in atto una fase ponte (cosiddetto Protocollo di Kyoto 2), con l'uscita dal Protocollo di Kyoto di diversi paesi responsabili della quota più rilevante delle emissioni (Stati Uniti, Cina, Russia, Giappone, Nuova Zelanda e Canada) e che hanno annunciato - come nel caso degli Stati Uniti - di voler adottare un regime di impegni volontari e non vincolanti (cosiddetto sistema *pledge and review*), il che istrada il percorso negoziale su un sentiero stretto per arrivare nel 2015 a sottoscrivere impegni in tempi rapidi, da parte di tutti e con un impatto significativo e durevole nel tempo. Indubbiamente, il rischio concreto che potesse saltare il tavolo negoziale ha fatto ritenere un risultato di minima comunque positivo la tenuta del dialogo per cercare di raggiungere un accordo nel 2015 relativo a quel che potrà essere il post-2020.

È in questa cornice che si colloca la Conferenza di Varsavia, non a caso preparata e accompagnata da una copertura mediatica molto modesta, di avvicinamento a quella di Parigi del 2015.

## 2. Alcuni dati fattuali

I fatti purtroppo sono indiscutibili: le emissioni di diossido di carbonio, uno dei principali responsabili del riscaldamento dell'atmosfera terrestre, aumentano oggi più rapidamente che nel 1990, anno base rispetto al quale si decise di monitorare i miglioramenti legati al Protocollo di Kyoto.

A livello mondiale, la domanda di energia è molto aumentata rispetto al 1990, in particolare per la generazione di elettricità, ed è cresciuto moltissimo l'uso del carbone per produrre l'energia elettrica, al punto che nel 2011 il 41,3% dell'energia elettrica mondiale è stata prodotta bruciando carbone (rispetto al 38,3% nel 1973), secondo i dati dell'Agenzia Internazionale per l'Energia.

In particolare, Cina e India fanno ampio e crescente ricorso al carbone e si prevede che continueranno a farlo per tutto il decennio: insieme i due paesi aggiungono tre stazioni a carbone alla settimana e, tra oggi e il 2020, dovrebbero entrare in funzione tra 400 e 600 gigawatt (o miliardi di watt) di nuovi impianti energetici a carbone.

Non è ovviamente responsabilità solo di Cina e India, visto che negli Stati Uniti il consumo annuo di carbone è aumentato di circa 100 milioni di tonnellate (Mt.) dal 1990 al 2010 (certamente poca cosa rispetto all'aumento medio annuo in Asia) e l'inquinamento attraverso l'emissione di diossido di carbonio dovuta al carbone è triplicato nello stesso periodo. A livello mondiale sono in costruzione oltre 300 nuovi impianti a carbone in 26 paesi<sup>2</sup>, ciascuno destinato a durare circa 40 anni.

È vero che in Europa, il 33% dell'energia elettrica è prodotta da carbone, percentuale stabile rispetto al 2006 e inferiore a quella mondiale e che l'Italia è l'unico Paese in Europa che, pur non facendo ricorso al nucleare, ha una quota di utilizzo di carbone estremamente bassa (la media europea registra una quota pari al 60-70% circa di produzione di energia elettrica generata da un mix di carbone e nucleare, in Italia il 60% dell'energia elettrica è prodotta dal gas naturale, l'8% da olio combustibile, il 12% dal carbone, il 20% da rinnovabili)<sup>3</sup>.

Tuttavia, non si può sfuggire alle responsabilità che la globalizzazione crea. La Cina accresce la domanda di energia per sostenere il tasso di crescita economico eccezionale che si è basato sinora soprattutto sulle esportazioni e, più in particolare, sull'esportazione di beni ad alta intensità di energia (acciaio, petrolchimica, prodotti della manifattura), che sono importati dagli Stati Uniti e dall'Europa, che insieme spiegano ancora oggi circa il 50% del prodotto mondiale lordo.

Si può cedere alla tentazione di dire che la "colpa" e la responsabilità oggi se la devono prendere anzitutto le nuove potenze emergenti, in particolare asiatiche, a cominciare dalla Cina, che producono inquinando e bruciando carbone, mentre i paesi europei sono diventati molto più virtuosi, come nel caso del Regno Unito, a lungo il maggior produttore ed esportatore di carbone al mondo, simbolo della rivoluzione industriale, che ha visto la produzione di carbone precipitare di oltre il 15% dal 1990 al 2005, in un cammino inesorabile nel corso degli ultimi decenni che il devastante incendio del marzo 2013 nella miniera di Daw Mill e lo stato di liquidazione volontaria della Uk Coal oggi simboleggiano.

Tab. 1 - Quote regionali della produzione di carbone (% del totale mondiale)

	Cina	Resto dell'Asia	Americhe non OCSE	Africa	OCSE	Eurasia non OCSE	Totale (Mt.)
1973	13,6%	3,9%	0,2%	2,2%	55,6%	24,5%	3.073
2012	45,3%	15,2%	1,3%	3,4%	26,0%	8,8%	7.831

Fonte: IEA (2013), *2013 Key World Energy Statistics*.

Ma, in realtà, la responsabilità è non solo di chi produce, ma anche di chi consuma, come correttamente prevede il calcolo dell'impronta di carbonio (*carbon footprint*) di prodotto, che appunto quantifica le emissioni di gas ad effetto serra lungo tutto il ciclo di vita del prodotto, dall'estrazione delle materie prime allo smaltimento finale del prodotto. Da questo punto di vista, il Protocollo di Kyoto ha dato enfasi particolare alla produzione, laddove la deindustrializzazione in Europa e la crisi sovietica hanno reso più semplice il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni concentrati nella fase di produzione. Se però si guarda alla realtà della globalizzazione e alla dipendenza del consumo occidentale dalla produzione (a basso costo) cinese, come anche alla dipendenza delle imprese occidentali dalla

<sup>2</sup> Solo negli Stati Uniti, dal 2002 sono stati costruiti o sono in costruzione 22 nuovi impianti a carbone e 53 sono in discussione, mentre la costruzione di 145 nuovi impianti è stata bloccata dall'azione di campagne di attivisti, secondo Bruce Nilles, a capo della Campagna Beyond Coal for the Sierra Club.

<sup>3</sup> Fonte: Agenzia Internazionale per l'Energia (*International Energy Agency* o IEA).

convenienza a delocalizzare in Cina, scaricando esternalità negative sull'ambiente, oltre che sui bassi costi del lavoro, allora una netta distinzione operata a livello di paesi ha molto meno senso. Se, ad esempio, è vero, che la produzione di carbone nel Regno Unito è scesa tra il 1990 e il 2005, tuttavia quando si prendono in considerazione anche le importazioni di carbone, si scopre che il consumo di carbone del Regno Unito è aumentato nello stesso periodo del 19% (!).

La Cina oggi produce e consuma circa la metà del carbone mondiale, ma un confronto tra esportatori ed importatori chiarisce la corresponsabilità bilanciata (tra domanda e offerta) tra paesi OCSE e resto del mondo.

Tab. 2 - Importatori ed esportatori netti di carbone, 2012\*

Esportatori	Mt.	Mt.	Importatori
Indonesia	383	278	Cina
<b>Australia</b>	302	184	<b>Giappone</b>
<b>USA</b>	106	158	India
Russia	103	126	<b>Corea del Sud</b>
Colombia	82	65	Taipei
Sudafrica	72	45	<b>Germania</b>
Kazakistan	32	44	<b>Regno Unito</b>
<b>Canada</b>	25	29	<b>Turchia</b>
Mongolia	22	24	<b>Italia</b>
Vietnam	18	22	Malaysia
Altri	23	213	Altri
<b>Totale</b>	<b>1.168</b>	<b>1.188</b>	<b>Totale</b>

\* In grassetto: Paesi membri dell'OCSE

Fonte: IEA (2013), *2013 Key World Energy Statistics*.

In altri termini, se in Europa la produzione di carbone diminuisce, anche in conseguenza degli effetti della crisi economica (una determinante non intenzionale e non attribuibile a scelte di comportamenti "virtuosi"), e ciò può essere presentato come rispetto degli impegni di Kyoto, mentre contemporaneamente le emissioni globali aumentano, in ragione delle interconnessioni che caratterizzano la fase di globalizzazione economica, è poco convincente operare delle distinzioni unicamente sulla base di raggruppamenti di paesi distinti (come nel caso delle economie ad alto reddito e i PVS, secondo l'impostazione del Protocollo di Kyoto, o anche allargando la ripartizione a tre, includendo la categoria dei paesi nuovi protagonisti o emergenti).

Più in generale, in ragione del nesso tra combustione di combustibili fossili ed emissioni di gas effetto serra (*greenhouse gas*, o GHG), il consumo totale di energia fossile (petrolio e gas metano, oltre al carbone) è un dato statistico importante per monitorare l'inquinamento globale, il riscaldamento della terra e i cambiamenti climatici<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Si parla di cambiamenti climatici e non solo di riscaldamento globale perché mentre le temperature medie della terra aumentano, le correnti dei venti e degli oceani muovono calore intorno al pianeta così da raffreddare alcune aree, riscaldarne altre e cambiare la quantità di pioggia e di precipitazioni nevose. La conseguenza è un clima che cambia in modo diverso a seconda delle diverse aree geografiche.

L'offerta di energia primaria<sup>5</sup> a livello mondiale è aumentata da 6,1 miliardi di tonnellate equivalenti petrolio (GTEP<sup>6</sup>) nel 1973 a 8,7 GTEP nel 1990 (anno base per il Protocollo di Kyoto) a 13,1 GTEP nel 2011. E non soltanto è aumentata la quota fornita dal carbone (dal 24,6% nel 1973 al 28,8% nel 2011), ma anche quella del gas naturale (dal 16% nel 1973 al 21,3% nel 2011), mentre quella derivante dal petrolio è diminuita, pur restando la prima fonte energetica (dal 46% nel 1973 al 31,5% nel 2011). Complessivamente, in poco meno di quaranta anni, i combustibili fossili sono scesi come quota di fonte di energia primaria soltanto dall'86,6% all'81,6%. Ancor più evidente, se si guarda al dato in valore assoluto, i tre combustibili fossili citati sono aumentati da 5,29 GTEP nel 1973 a 10,7 GTEP nel 2011, più che raddoppiando.

La contrazione della produzione - ma non altrettanto dei consumi - nei paesi OCSE ha determinato una riduzione della loro quota sul totale mondiale, scesa dal 61,3% (1973) al 40,5% (2011), ma ancor più importante è il dato relativo ai tre combustibili fossili: non soltanto è diminuita la quota fornita dal carbone sul totale prodotto dai paesi OCSE (dal 22,6% nel 1973 al 19,5% nel 2012<sup>7</sup>), ma anche quella del petrolio (dal 52,6% nel 1973 al 36,1% nel 2012), mentre quella derivante dal gas naturale è aumentata (dal 18,9% nel 1973 al 25,7% nel 2012). Complessivamente, in quaranta anni, i combustibili fossili sono scesi come quota di fonte di energia primaria prodotta nei paesi OCSE dal 94,1% all'81,3%. In termini assoluti, i tre combustibili fossili citati sono aumentati da 5,52 GTEP nel 1973 a 4,26 GTEP nel 2012.

Per completezza, si può guardare ai dati più recenti relativi al mercato mondiale di petrolio e gas naturale, in modo simile a quanto fatto per il carbone, così da restituire il quadro bilanciato che incorpora dati relativi a esportazioni e importazioni nette di fonti combustibili di energia e non solo dati sulla produzione.

Tab. 3 - Importatori ed esportatori netti di petrolio grezzo, 2011\*

Esportatori	Mt.	Mt.	Importatori
Arabia Saudita	353	500	<b>USA</b>
Russia	247	251	Cina
Iran	122	177	<b>Giappone</b>
Nigeria	121	172	India
Emirati Arabi	114	125	<b>Corea del Sud</b>
Iraq	108	90	<b>Germania</b>
Venezuela	93	77	<b>Italia</b>
Kuwait	89	64	<b>Francia</b>
<b>Canada</b>	82	58	Singapore
Angola	79	57	<b>Paesi Bassi</b>
Altri	574	508	Altri
<b>Totale</b>	<b>1.982</b>	<b>2.079</b>	<b>Totale</b>

\* In grassetto: Paesi membri dell'OCSE

Fonte: IEA (2013), *2013 Key World Energy Statistics*.

<sup>5</sup> L'energia primaria è quella che viene utilizzata sia per utilizzo finale sia per essere trasformata in altri prodotti energetici sia per produrre energia elettrica in centrali elettriche.

<sup>6</sup> La tonnellata equivalente petrolio (TEP) e i suoi multipli (Miloni: M; miliardi: G) sono l'unità di misura universale di qualunque quantità di energia che permette di comparare quantità di energia diverse.

<sup>7</sup> Nel caso dei paesi OCSE, la banca dati dell'IEA presenta nel 2013 dati aggiornati al 2012.

Tab. 4 - Importatori ed esportatori netti di gas naturale, 2012\*

Esportatori	Gmc.**	Gmc.**	Importatori
Russia	185	122	<b>Giappone</b>
Qatar	120	70	<b>Germania</b>
<b>Norvegia</b>	109	68	<b>Italia</b>
<b>Canada</b>	57	48	<b>Corea del Sud</b>
Algeria	48	45	<b>Turchia</b>
Turkmenistan	37	43	<b>USA</b>
Indonesia	37	43	<b>Francia</b>
<b>Paesi Bassi</b>	34	37	<b>Regno Unito</b>
Nigeria	27	36	Cina
Malaysia	21	32	Ucraina
Altri	154	283	Altri
Totale	829	827	Totale

\* In grassetto: Paesi membri dell'OCSE

\*\* Gmc: miliardi di metri cubi

Fonte: IEA (2013), *2013 Key World Energy Statistics*.

Il dato relativo al gas naturale merita una postilla. Pur rientrando nella categoria delle energie fossili, infatti, il gas naturale è quella che contiene meno carbonio e più idrogeno, il che significa che, a parità di energia utilizzata, durante la combustione il gas naturale produce circa il 25% in meno di diossido di carbonio rispetto all'olio da riscaldamento. Ciò significa anche che il crescente impiego di gas naturale in sostituzione delle altre energie fossili consente, comunque, di ridurre le emissioni di diossido di carbonio.

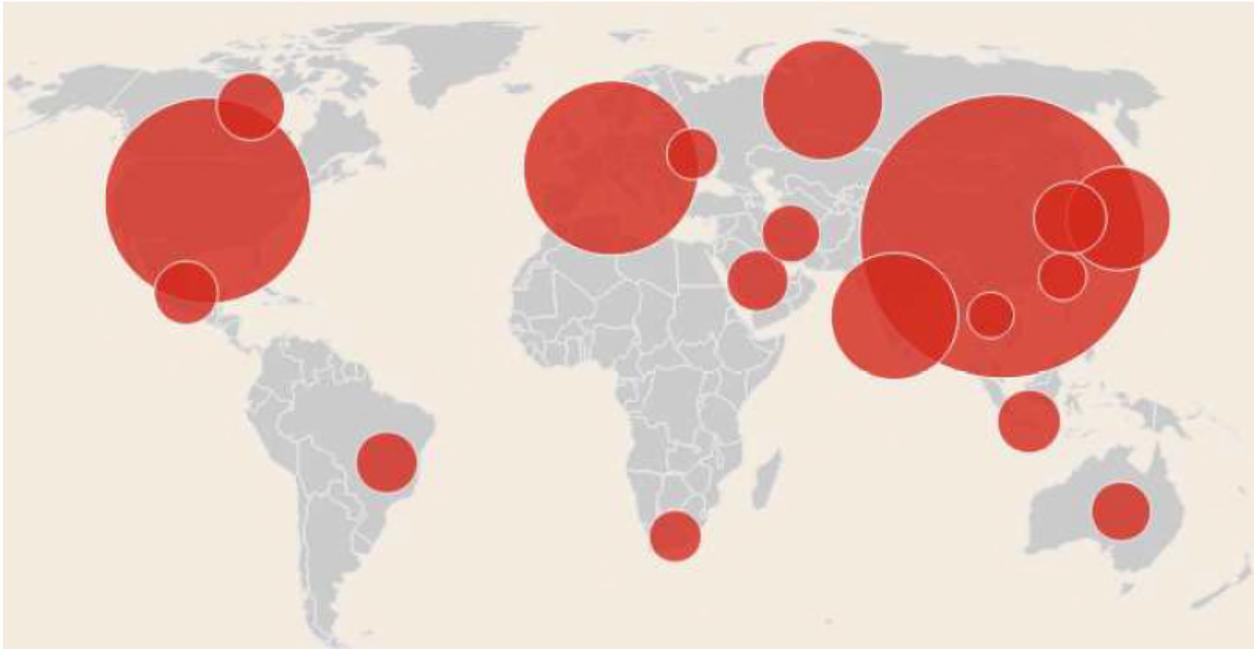
In sintesi, secondo i dati dell'Agenzia internazionale per l'energia stiamo assistendo ad un aumento globale di emissioni di diossido di carbonio in atmosfera (+1,4% su base annua, pari a circa 31,6 miliardi di tonnellate). La responsabilità di circa il 60% delle emissioni mondiali è da imputare a paesi non appartenenti all'OCSE, tra cui in particolare la Cina. Tuttavia, per un verso il contributo della Cina in termini percentuali è comunque inferiore rispetto agli anni passati, a seguito di significativi investimenti nelle energie rinnovabili e, in generale, nella *Green Economy* (che comprende anche la gestione energetica nazionale); per altro verso, come ricordato, guardando da una prospettiva di sistema globale che la globalizzazione - attraverso le interconnessioni che genera - determina lungo tutto il ciclo di vita del prodotto, le responsabilità sono molto più condivise e questo determina la necessità, ma al contempo la difficoltà, di soluzioni negoziali a livello di cooperazione e coordinamento internazionale.

I dati pubblicati recentemente dall'agenzia olandese di valutazione dell'impatto ambientale confermano il trend<sup>8</sup>. Le emissioni globali di diossido di carbonio hanno raggiunto il livello di 34,5 miliardi di miliardi di tonnellate nel 2012 (oltre i 31,6 miliardi indicati dall'IEA) e tre paesi sono responsabili del 55% delle emissioni totali: Cina (29%), Stati Uniti (16%) e il raggruppamento dell'UE (11%). La Cina ha sì aumentato le emissioni di diossido di carbonio del 3% su base annua ma, confermando quanto detto prima, è un tasso di crescita basso se comparato con quello degli anni precedenti (quando viaggiava attorno al +10% annuo), frutto

<sup>8</sup> PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (2013), *Trends in global CO2 emissions*, L'Aia, ottobre.

di maggiori investimenti sulle rinnovabili e una riduzione della dipendenza dal carbone. Gli Stati Uniti hanno invece registrato un decremento delle emissioni, in virtù della transizione dal carbone al gas come fonte energetica, l'UE ha registrato un calo dell'1,6% di emissioni, a seguito

*Fig. 1 - Emissioni totali per paese, 2012*



Fonte: PBL (2013).

Bisogna aggiungere che se le emissioni totali sono quelle rappresentate nella figura, tuttavia il quadro cambia prendendo in considerazione le emissioni pro capite: la Cina ha emissioni comparabili a quelle dell'UE, che sono la metà di quelle degli Stati Uniti. Utilizzando, invece, il dato delle emissioni per dollaro di PIL, la Cina scarica in atmosfera quasi il doppio di quelle europee e statunitensi, un livello cioè molto alto in termini di efficienza produttiva, simile a quello altrettanto alto della Russia.

In ogni caso, il problema è concreto e ormai visibile a tutti, a cominciare dal livello di inquinamento dell'aria nelle principali città cinesi: il modello di crescita economico trainante nel mondo, quello della Cina, si accompagna a livelli insostenibili di pressione, trasformazione e crisi degli ecosistemi e della biodiversità che sono invece essenziali per il benessere delle stesse popolazioni e delle generazioni future, in un mondo in cui la pressione antropica è destinata ad aumentare significativamente nei prossimi anni. La crisi finanziaria ed economica in Europa è un elemento di contesto - per alcuni a carattere congiunturale, per altri espressione di riequilibri geo-politici ed economici a carattere strutturale nello scacchiere mondiale - che certamente non giova a favorire un accordo rapido, duraturo ed efficace nel tradurre operativamente il principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

Che di emergenza si tratti su scala planetaria, lo ricorda, se fosse necessario, il primo volume del Quinto Assessment dell'IPCC, reso disponibile nella sua versione provvisoria, con un

primo draft del 7 giugno, a settembre 2013<sup>9</sup> e che evidenzia con preoccupazione come l'aumento delle concentrazioni atmosferiche dei gas serra causato dalle attività umane stia portando ad un riscaldamento della superficie terrestre, legato ad un'alterazione del bilancio energetico del sistema Terra-atmosfera<sup>10</sup>. Il rapporto chiarisce che l'innalzamento delle temperature medie sulla superficie terrestre trova una causa fondamentale nella crescita delle concentrazioni della maggior parte dei gas a effetto serra (diossido di carbonio in primis<sup>11</sup>) e constata, sulla base dei dati disponibili, che l'origine antropica ha avuto e sta avendo un peso maggiore rispetto alle variazioni di irraggiamento solare e aerosol vulcanici stratosferici come determinante degli equilibri dinamici del sistema climatico.

In occasione della Conferenza Rio+20 del 2012, l'ambizione di tradurre la parola d'ordine della *Green Economy* in una riconversione profonda del modello di sviluppo a livello mondiale, che agisse in modo sistemico e non fosse circoscritta settorialmente a una componente dell'economia, della finanza e della politica o a una componente accessoria dell'attività d'impresa non si è tradotta in impegni fattuali e obiettivi precisi. I dati più recenti e la stessa crisi economica rendono difficile pensare che nei prossimi decenni si possa perseguire la traiettoria di sviluppo e di consumo delle risorse conosciuta sin qui, tuttavia l'architettura istituzionale di *governance* globale obsoleta rispetto ai nuovi equilibri geo-politici ed economici e la mancanza di visione del futuro ancorata ai dati fattuali e scientifici hanno determinato una situazione di paralisi e dilazioni del processo negoziale chiamato a definire misure significative ed efficaci di riduzione delle emissioni antropogeniche di gas serra.

Ciononostante le dinamiche di sviluppo economico e consumo, a cominciare da quelle energetiche (tenendo presente che il settore energetico è la fonte principale delle emissioni globali di gas a effetto serra), non si interrompono, rendendo ancor più urgente la risposta della politica.

Ultimo dato, particolarmente significativo per le responsabilità politiche in materia di orientamento del modello di sviluppo, nel 2011 circa 1,3 miliardi di persone non avevano accesso all'energia elettrica e oltre 2,6 miliardi di persone ricorrevano a metodi tradizionali di uso della biomassa per cucinare. Oltre il 95% di queste persone vivevano in Asia e in Africa sub-sahariana. Parallelamente, il costo dei sussidi ai combustibili fossili sono aumentati, anziché diminuire, raggiungendo nel 2012 la cifra di 544 miliardi di dollari, mentre il sostegno alle fonti rinnovabili di energia totalizzava 101 miliardi di dollari (57 miliardi nell'UE e 21 negli Stati Uniti).

---

<sup>9</sup> IPCC (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Working Group I contribution to the IPCC 5th Assessment Report*, Stoccolma.

<sup>10</sup> Il cambiamento nella radiazione netta media alla sommità dell'atmosfera, o tropopausa, è causato da un cambiamento della radiazione, definito "Forcing radiativo", che causa una perturbazione del bilancio tra la radiazione entrante e quella uscente dalla tropopausa, cui il sistema climatico reagisce ristabilendo il bilancio radiativo. In pratica, un aumento del livello di concentrazione di diossido di carbonio determina un Forcing radiativo positivo che, affinché il bilancio radiativo sia ristabilito, causa a sua volta un innalzamento della temperatura della troposfera e della superficie terrestre.

<sup>11</sup> Il protocollo di Kyoto ha preso in considerazione nei negoziati sul cambiamento climatico diversi gas a effetto serra: il diossido di carbonio, il metano, di protossido di azoto e l'esafioruro di zolfo e la famiglia dei clorofluorocarburi.

### 3. Gli scenari futuri

In base ai dati presenti nel *World Energy Outlook 2013*, pubblicato il 10 novembre 2013, l'Agenzia Internazionale per l'Energia tratteggia lo scenario futuro in materia energetica e si tratta, con tutte le precauzioni circa l'affidabilità piena delle previsioni proiettate in un futuro non immediato, di informazioni essenziali per costruire un accordo internazionale che deve necessariamente gettare lo sguardo al futuro e non basarsi unicamente sul passato o, al più, sulle preoccupazioni e gli interessi presenti.

Schematicamente, dieci punti di particolare rilievo<sup>12</sup>:

1. La domanda mondiale di energia è destinata ad aumentare da qui al 2035, nell'ordine di almeno un terzo del totale. La quota di combustibili fossili come fonti energetiche è destinata a scendere, ma solo dall'81,6% al 76% nel 2035. L'investimento nelle fonti rinnovabili è, al momento, la grande opportunità per il futuro immediato.
2. La crescita delle economie e, in particolare, delle classi medie in Asia determinerà uno spostamento del centro gravitazionale della domanda (e non solo della produzione) energetica verso quella regione. Oltre il 90% dell'aumento netto della domanda di energia da qui al 2035 viene da quella regione. E se in questo decennio la Cina è il polo principale, già nel prossimo decennio sarà l'India la fonte principale di domanda di energia (e diverrà il primo importatore mondiale di carbone) e, a partire dal 2025, l'Asia sud-orientale in genere. Parallelamente, il Medio Oriente vedrà aumentare la propria domanda di energia.
3. La fase di massima capacità di estrazione petrolifera dai giacimenti convenzionali disponibili nel mondo (*peak oil*) è stata raggiunta e superata; per questa ragione, l'incremento di petrolio atteso sul mercato - passando da 89 milioni di barili al giorno nel 2012 a 101 milioni nel 2035 - sarà associato ad un aumento dei prezzi. La Cina diventerà nel 2030 il primo consumatore di petrolio al mondo, scalzando gli Stati Uniti dal "podio", seguita dall'India e dal Medio Oriente (caratterizzato da una rapida crescita demografica e dal ricorso a sussidi al consumo di petrolio).
4. L'aumento del prezzo del petrolio determinerà sia il ricorso a riserve petrolifere oggi non sfruttate per la scarsa convenienza economica legata agli alti costi di estrazione - e di ciò si gioveranno soprattutto i paesi OPEC e alcuni paesi africani - sia investimenti (come nel caso degli Stati Uniti) nel cosiddetto petrolio e gas non convenzionale, cioè fino a poco tempo fa difficilmente sfruttabile perché tecnologicamente complicato o eccessivamente costoso (come il gas intrappolato in rocce d'argilla a profondità tra 2.000 e 4.000 metri, lo *shale gas*).
5. Il carbone è destinato con ogni probabilità a rimanere la prima fonte di generazione di elettricità al mondo, soprattutto in risposta alla domanda proveniente da Cina, India e Asia sud-orientale, anche se la sua quota percentuale dovrebbe scendere. Parallelamente, il mercato del gas naturale si farà più globale, con nuove fonti - convenzionali e non - e con una tendenziale riduzione del prezzo (a fronte di un allargamento del mercato e di un aumento dei corridoi di approvvigionamento).
6. Dal momento che il settore energetico è la causa di oltre due terzi delle emissioni globali di gas a effetto serra in atmosfera, l'andamento atteso del mercato mondiale implica un aumento del 20% tra oggi e il 2035 delle emissioni di diossido di carbonio dovute al settore energetico (superando i 37 miliardi di tonnellate). È, di conseguenza,

---

<sup>12</sup> IEA (2013), *World Energy Outlook 2013*,

prevedibile un aumento a lungo termine della temperatura media di 3,6° C, molto al di sopra dell'obiettivo di contenere l'aumento entro la soglia di 2° C, fissato a livello internazionale.

7. Nei prossimi anni si manterrà un divario sostanziale dei prezzi di gas ed elettricità industriale: negli Stati Uniti continuerà a costare la metà che in Europa e in Giappone con conseguenti effetti sulla competitività internazionale di importanti comparti del settore manifatturiero. L'industria chimica e della raffinazione, dell'alluminio, del cemento, di ferro e acciaio, quella cartaria, del vetro sono ad alta intensità di energia e spiegano circa il 20% del valore aggiunto, il 25% dell'occupazione e il 70% dell'uso di energia nel settore industriale. Nel 2012, i prezzi più bassi di gas ed elettricità negli Stati Uniti rispetto all'Europa hanno comportato un risparmio di circa 130 miliardi di dollari per l'intera industria manifatturiera statunitense (nel caso della petrolchimica i costi energetici raggiungono l'80% dei costi totali di produzione!); in totale non solo rischia di mantenersi questo differenziale, ma è lecito prevedere che si aggiungerà la concorrenza di paesi asiatici, che vedranno aumentare la propria quota di mercato mondiale di prodotti industriali ad alta intensità di energia, il che farà scendere del 13% la quota di esportazioni mondiali di Europa e Giappone (gli Stati Uniti, grazie ai bassi prezzi dell'energia industriale subiranno meno i contraccolpi in termini di perdite di quote di esportazioni).
8. L'industria della raffinazione assisterà a un significativo cambiamento di localizzazione, correlato al calo del consumo di petrolio nei paesi OCSE e all'aumento in Cina, India e Medio Oriente. In Europa ciò si tradurrà in un rischio di sotto-utilizzazione e chiusura degli impianti
9. Miglioramenti nel campo dell'efficienza energetica, oltre che investimenti nelle rinnovabili, sono ambiti prioritari per le scelte di politica nel futuro, sia per ridurre gli effetti dell'aumento dei costi dell'energia, sia per affrontare la priorità della sicurezza nell'approvvigionamento energetico, sia per impegnarsi concretamente sul fronte della sostenibilità ambientale.
10. Nel campo delle energie rinnovabili, la Cina sarà probabilmente il paese che genererà l'incremento maggiore in termini assoluti di energia, più che UE, Stati Uniti e Giappone messi insieme. L'energia eolica sarà competitiva in molte regioni del mondo e circa un quarto della produzione attesa nel 2035 non avrà bisogno di sussidi specifici; l'energia solare non sarà competitiva nel breve periodo e solo un uso sapiente di sussidi pubblici consentirà uno sviluppo crescente e adeguato nel tempo. I sussidi per le energie rinnovabili dovrebbero almeno raddoppiare rispetto al presente (arrivando ad almeno 220 miliardi di dollari l'anno).

#### **4. Aspettative in campo sugli esiti di Varsavia**

Con un contesto attuale difficile, dati fattuali non rassicuranti sul presente e scenari futuri che rappresentano sfide di straordinaria portata si misurano le aspettative sugli esiti della Conferenza di Varsavia che, come spesso accade, variano molto a seconda della veste istituzionale di chi esprime la propria opinione.

Per prendere i due estremi dello spettro, da una parte si può citare l'opinione di Christiana Figueres, Segretario esecutivo dell'UNFCCC, che in apertura dei lavori della 19a sessione a Varsavia, l'11 novembre, chiamata a infondere ottimismo e passione ai partecipanti, ha parlato

di straordinaria e concreta opportunità di successo per far avanzare la comunità internazionale verso l'obiettivo di un accordo entro il 2015<sup>13</sup>.

Dal lato opposto si colloca Pablo Solon, già negoziatore per la Bolivia e ora direttore del Focus on the Global South, che in un intervento dell'8 novembre per *Climate Justice Now*, ha detto in maniera molto critica che la COP-19 sarà una farsa, una conferenza inutile, perché incapace di prendere impegni seri e necessari in materia di maggiori riduzioni delle emissioni<sup>14</sup>.

Yeb Sano, capo negoziatore per le Filippine alla COP-19, nel suo discorso alla sessione di apertura della Conferenza di Varsavia, l'11 novembre, ha espresso il senso di frustrazione per l'incapacità sin qui dimostrata dalle tante COP degli ultimi anni di approdare ad alcun risultato concreto, a dispetto dell'urgenza che gli eventi drammatici nel suo paese testimoniano a tutto il mondo<sup>15</sup>. E ha richiamato le parti della COP-19 alle proprie responsabilità, anzitutto alla necessità di mobilitare le risorse finanziarie promesse per il *Green Climate Fund*, i meccanismi di compensazione delle perdite e dei danni, gli strumenti innovativi di finanza per l'adattamento ai cambiamenti climatici, i 100 miliardi di dollari all'anno promessi e mai mantenuti, come pure all'obiettivo mancato di stabilizzare il livello di concentrazione dei gas a effetto serra, diossido di carbonio in primis. In forma simbolica e provocatoria, ha infine annunciato di voler digiunare fino a quando non arriveranno segnali di concrete azioni dalla Conferenza<sup>16</sup>. Annuncio cui, già il 12 novembre, hanno fatto seguito le dichiarazioni di adesione allo sciopero della fame da parte di una trentina di asiatici e giovani delegati di Sri Lanka, Ucraina, Polonia, India e Stati Uniti, come ha detto Anjali Appadurai, dell'associazione ambientalista Amici della Terra dello Sri Lanka.

---

<sup>13</sup> Nel suo discorso inaugurale, Christiana Figueres ha detto: "*We must win the Warsaw opportunity, ... the world is ready and there is a groundswell of climate action, not only for the environment, but also for security, energy, economic and governance reasons ... A new universal climate agreement is within our reach ... Parties can lead the momentum for change and move together towards success in 2015*".

<sup>14</sup> "*COP-19 is a farce, a charade, a scandal. In Warsaw there will be no commitments to increase emission cuts, and the gap until 2020 is huge (emissions should be 44 GT of CO<sub>2</sub>e in 2020 and with the current pledges in the UNFCCC they will be 57 GT of CO<sub>2</sub>e)*".

<sup>15</sup> "*My country refuses to accept that a COP30 or a COP40 will be needed to solve climate change ... it seems that despite the significant gains we have had since the UNFCCC was born, 20 years hence we continue to fail in fulfilling the ultimate objective of the Convention ... And if we have failed to meet the objective of the Convention, we have to confront the issue of loss and damage. Loss and damage from climate change is a reality today across the world ... It is now too late, too late to talk about the world being able to rely on Annex I countries to solve the climate crisis. We have entered a new era that demands global solidarity ... It is now time to take action. We need an emergency climate pathway ... We must stop calling events like these as natural disasters*"

Postilla: nella Conferenza di Varsavia uno degli aspetti più discussi è stato il tema del "loss and damage", ovvero le misure per proteggere le popolazioni più vulnerabili dai danni causati dagli eventi climatici estremi. Tra le conclusioni adottate il 23 novembre 2013, vi è stata l'istituzione del "*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*" che inizierà ad operare il prossimo anno. Inoltre i governi dei paesi sviluppati hanno definito con più chiarezza gli impegni finanziari per sostenere i paesi in via di sviluppo nelle loro azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Alcuni paesi hanno annunciato singoli contributi nazionali all'azione dei PVS: Norvegia, Regno Unito, Unione europea, Stati Uniti, Corea del sud, Giappone, Svezia, Germania e Finlandia. Il Board del *Green Fund* per il clima sta iniziando ad operare per la mobilitazione delle risorse e ai paesi sviluppati è stato richiesto di comunicare i loro contributi entro la COP-20 di Lima nel dicembre del 2014. È stato adottato anche un pacchetto di decisioni che aiuta i PVS a ridurre le emissioni di gas serra provocate dalle attività di deforestazione e degradazione forestale (DD), che sono circa un quinto delle emissioni totali. Il "*Warsaw Framework for REDD+*" contiene impegni per circa 280 milioni di dollari forniti da Stati Uniti, Regno Unito e Norvegia.

<sup>16</sup> "*I will now commence a voluntary fasting for the climate. This means I will voluntarily refrain from eating food during this COP until a meaningful outcome is in sight*".

Un malessere e preoccupazioni che trovano pieno riscontro nel mondo non governativo, come nel caso di Mariagrazia Midulla, responsabile clima ed Energia del WWF Italia, che segue i negoziati sul clima e che, oltre ad esprimere scetticismo, sui risultati attesi, richiama proprio i dati dell'IEA per sottolineare come la prima priorità debba essere la trasformazione strutturale del settore energetico - responsabile della maggior parte delle emissioni globali di gas a effetto serra -, ma aggiunge che il rapporto dell'IEA è troppo ottimista circa le fonti non convenzionali di energia (come lo *shale gas*) e troppo timido sul fronte dell'aumento della quota di fonti energetiche rinnovabili, perché bisognerebbe andare ben oltre una soglia di quasi il 50 % della nuova energia proveniente dal solare e dall'eolico entro il 2035. Bisognerebbe, piuttosto, avvicinarsi a quella data a una soglia vicina al 100%, per porsi l'obiettivo concreto di non superare l'aumento di 1,5° C di riscaldamento globale e, per questa ragione, il WWF chiede che arrivi un segnale forte da Varsavia, a favore di energie rinnovabili che arrivino al 25% e un raddoppio dell'efficienza energetica mondiale entro il 2020<sup>17</sup>.

Lydneyda Nacpil, del movimento *Jubilee South Asia Pacific on Debt and Development* (APMDD) sollecita la messa in campo di compensazioni e meccanismi finanziari dedicati per contribuire alla ricostruzione, esprimere solidarietà e promuovere equità. Un tema spinoso, perché al di là dei 100 miliardi di dollari aggiuntivi all'anno promessi e non ancora messi a disposizione, i calcoli dell'IEA, ma anche della Banca Mondiale, indicano in almeno 75-100 miliardi di dollari il fabbisogno finanziario annuale, da qui ai prossimi 40 anni, per costruire le capacità di resilienza e adattamento dei PVS agli effetti di un aumento del riscaldamento di 2° C, cui si dovrebbero aggiungere 140-175 miliardi di dollari l'anno per i costi di azioni di mitigazione del cambiamento climatico. Una transizione verso un mondo a minor emissione di gas a effetto serra vorrebbe dire, su scala globale, qualcosa come mille miliardi di dollari investiti ogni anno da qui al 2050, un ordine di grandezza evidentemente fuori scala rispetto anche alle più rosee aspettative circa la capacità di Varsavia di rappresentare un punto di svolta effettivo nel negoziato internazionale.

Certo, al di là delle voci che richiedono che un nuovo accordo sia più ambizioso del Protocollo di Kyoto e che adotti strumenti finanziariamente più significativi e con un approccio più netto, rispetto ad esempio al meccanismo dello scambio sul mercato dei permessi di emissioni (limita e scambia le emissioni, o *cap and trade*), pesano le parole di Todd Stern, negoziatore per la Casa Bianca, che nel 2012 aveva respinto come "punto morto", l'obiettivo ribadito dall'UNFCCC di non superare l'aumento di 2° C di riscaldamento globale<sup>18</sup> e, a maggio del 2013, aveva giudicato morto il Protocollo di Kyoto, considerando fattibile solo la strada di impegni su base volontaria delle parti<sup>19</sup>.

Nel caso del Giappone, la delegazione presenterà probabilmente una revisione rispetto agli impegni sottoscritti in passato. Infatti, in base al Protocollo di Kyoto il Giappone si era impegnato a ridurre del 6% i livelli di emissione rispetto al 1990 e a Cancun si era spinto a prevedere una riduzione del 25% tra il 1990 e il 2020. In realtà, i dati oggi disponibili indicano che le emissioni sono aumentate del 7% tra il 1990 e il 2005, completamente fuori target. Il governo giapponese intende giustificare l'adozione di target molto meno ambizioni in ragione delle conseguenze del disastro della centrale nucleare di Fukushima a seguito del terremoto e maremoto dell'11 marzo 2011. Naoyuki Kamagishi, rappresentante del WWF Giappone è molto critico rispetto a questo ridimensionamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni e

---

<sup>17</sup> GreenReport (2013), "Wwf preoccupato. Saltano tutti gli impegni internazionali per limitare l'aumento a 2 gradi", Rubrica Energia, *GreenReport*, 13 novembre (<http://www.greenreport.it/>).

<sup>18</sup> "The UNFCCC target of keeping global warming below 2C by 2020. It would lead to "deadlock" ", frase riportata nel rapporto di Responding to Climate Change, Agosto 2012.

<sup>19</sup> "Countries should draft their own emissions reduction plans, rather than working toward a common target. The Kyoto Protocol is now dead", frase detta durante i negoziati di Bonn sul clima, Maggio 2013.

all'uso strumentale della tragedia di Fukushima. Occorre segnalare come il Giappone sia - insieme a Canada, Nuova Zelanda e Russia, oltre ovviamente agli Stati Uniti che non hanno mai ratificato il protocollo di Kyoto - uno dei paesi che non ha voluto sottoscrivere il prolungamento del Protocollo di Kyoto e il correlato impegno di un ulteriore taglio delle emissioni entro il 2020. Si tratta di paesi i cui leader, Giappone compreso, hanno criticato recentemente in diverse occasioni l'adozione di politiche volte a ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra.

Tra le potenze in campo, il vice capo negoziatore della delegazione cinese, Li Gao, si è limitato a dire nel suo intervento di apertura alla Conferenza di Varsavia che la Cina vuole fare la sua parte e si impegnerà a rendere ancora più ambiziosi gli obiettivi di riduzione di emissioni di diossido di carbonio nel prossimo Piano quinquennale. Già l'obiettivo fissato nel 2009 di ridurre l'intensità delle emissioni del 40-45% entro il 2020 rispetto ai livelli del 2005 è stato considerato molto ambizioso, ma l'intenzione è di fare di più. In questa prospettiva, si inserisce il nuovo Piano contro l'inquinamento presentato a settembre dal governo cinese, secondo cui il picco dell'uso di carbone a Pechino, nella province costiere di Hebei e di Shandong sarà raggiunto entro il 2017. Li Gao ha anche aggiunto che la Cina aumenterà la dotazione di risorse per la finanza per la cooperazione Sud-Sud sul clima, uno strumento con cui già 32 milioni di dollari sono stati erogati a favore di paesi africani e piccole isole.

Infine, l'UE. Per un verso si tratta del raggruppamento di paesi che, tra i paesi OCSE, ha spinto di più a favore di impegni vincolanti e ambiziosi. La famosa strategia 20:20:20 (tagliare le emissioni del 20%, aumentare l'uso delle fonti rinnovabili al 20% sul totale e migliorare l'efficienza per ridurre l'uso di energia del 20%) ne è la riprova. Più recentemente, un gruppo di 13 stati membri che comprende l'Italia<sup>20</sup> ha presentato, in relazione al Libro Verde della Commissione Europea di marzo 2013<sup>21</sup>, un documento a favore di politiche ambiziose per l'energia e il clima da sviluppare entro il 2030: riforma del mercato europeo delle emissioni, completamento del mercato interno dell'energia, incentivi a comportamenti più *Green* delle imprese<sup>22</sup>. I tredici paesi firmatari del documento si dividono però sul fronte delle misure necessarie a conseguire tali risultati: la Danimarca vorrebbe obiettivi relativi ai tre criteri della strategia 20:20:20, il Regno Unito preferirebbe concentrare gli obiettivi sulla riduzione delle emissioni, il Portogallo vorrebbe aggiungere standard sulle infrastrutture energetiche<sup>23</sup>. Il Parlamento Europeo - peraltro presente a Varsavia con una delegazione guidata dal Presidente della Commissione Ambiente, il socialdemocratico tedesco Matthias Groote - , a fine ottobre, ha votato una risoluzione<sup>24</sup> in cui, ricordando tutti i punti chiave della strategia in materia di cambiamenti climatici (Piattaforma di Durban, Protocollo di Kyoto, mitigazione, finanziamenti per il clima, energia pulita, aviazione internazionale e trasporti marittimi, industria e competitività, ricerca e innovazione, politica energetica) chiede di aumentare l'impegno di ridurre le emissioni del 30% entro il 2020, a fronte di impegni comparabili assunti da altri paesi. Il Parlamento Europeo chiede che il risultato della Conferenza di Varsavia sia la definizione di una precisa tabella di marcia, che fissi la tempistica e il processo perché tutte le parti formulino i propri impegni in materia di mitigazione nel 2014 e si possa valutarli e

---

<sup>20</sup> Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna e Svezia.

<sup>21</sup> CE (2013), *Libro Verde. Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030*, COM(2013) 169 finale, Bruxelles, 27 marzo.

<sup>22</sup> The Green Growth Group (2013), *Going for Green Growth. The case for ambitious and immediate EU low carbon action*, Bruxelles, ottobre.

<sup>23</sup> Si veda: B. Credi (2013), "UE in ordine sparso verso il summit ONU sul clima: il "Gruppo per la crescita verde"", *GreeNews Info*, 4 novembre.

<sup>24</sup> Risoluzione sulla conferenza di Varsavia 2013/2666(RSP), votata il 23 ottobre, con 524 voti a favore, 120 contrari e 14 astenuti.

modificarli entro il 2015, termine per definire un nuovo trattato internazionale in occasione della COP-21 a Parigi.

Rispetto ai propositi del Gruppo dei 13 paesi europei per la crescita Verde e alle aspettative del Parlamento Europeo, il paese ospitante della COP-19 è la Polonia, un paese non firmatario di quel documento dei 13 e che è invece schierato con il gruppo di paesi che preferiscono aspettare che si formalizzi un accordo multilaterale prima di definire impegni europei per il 2030. Come spesso è capitato, quindi, anche su un tema di grande rilievo politico internazionale, come la questione climatica, la voce unica europea rischia di essere affievolita dalle tensioni e spinte centrifughe che animano il continente al suo interno.



L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

## Approfondimenti già pubblicati:

- n. 67 La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive (Fondazione ICSA – novembre 2012)
- n. 68 Cina e India – Budget per la Difesa e principali programmi (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 69 Le incognite della transizione somala (Ce.S.I. – novembre 2012)
- n. 70 La Libia dopo le elezioni (IAI – dicembre 2012)
- n. 71 Dal boom economico allo scoppio della crisi: luci e ombre dell'economia spagnola tra il 1994 e il 2012 (ISPI – dicembre 2012)
- n. 72 La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona (IAI - febbraio 2013)
- n. 73 La presidenza russa del G20 (ISPI - aprile 2013)
- n. 74 Impiego di velivoli "Global Hawk" presso la base militare di Sigonella (CeSI - maggio 2013)
- n. 75 Il nuovo Jihadismo in Nord Africa e nel Sahel (ISPI - maggio 2013)
- n. 76 Il Libano e la crisi siriana: le lezioni di UNIFIL per l'Italia e la Comunità internazionale (CeSPI - giugno 2013)
- n. 77 Regno Unito: dentro o fuori l'Europa? (ISPI - luglio 2013)
- n. 78 Nuovi scenari di violenza, crisi e sicurezza globale (CeSPI - luglio 2013)
- n. 79 L'agenda di sviluppo post 2015 (CeSPI - settembre 2013)
- n. 80 Il nuovo Iran nel quadro regionale (ISPI - novembre 2013)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.*

*Coordinamento redazionale a cura del:*

### **Senato della Repubblica**

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: [segreteriaAAII@senato.it](mailto:segreteriaAAII@senato.it)

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>