

Ambiente e energia: l'UE oltre Kyoto¹

SOMMARIO: 1. Cambiamenti climatici e energia. 2. La leadership dell'UE dal '97 ad oggi. 3. Le principali incognite e i nuovi squilibri: un problema di "governance". 4. Oltre Kyoto, obiettivi e regole globali: la chiave è la tecnologia. 5. Nuovi indirizzi per l' UE

1. Cambiamenti climatici e energia

La protezione del pianeta, è ormai unanimemente riconosciuto, richiede una sostanziale riduzione delle emissioni di gas inquinanti, per riequilibrare il loro assorbimento dagli Oceani, stabilizzare nel lungo periodo la concentrazione dei gas a effetto serra nell'atmosfera ed evitare il surriscaldamento del pianeta, i cui effetti drammatici sembrano essersi manifestati in alcuni recenti sconvolgimenti fisici e atmosferici². Tra i gas, il biossido di carbonio (CO₂) derivante dall'uso di combustibili fossili ha un peso preponderante.

L'emissione di gas a effetto serra è un tipico caso di esternalità negativa, dal momento che sono un sotto-prodotto della maggior parte delle attività economiche e della vita quotidiana delle popolazioni del pianeta; per essi tuttavia la domanda posta dagli economisti per la gestione efficace delle esternalità -se siano più efficienti politiche di quantità o di prezzo- non trova una risposta teorica. Entrambe si scontrano con la dimensione globale dell'obiettivo e con la incertezza dei risultati di politiche che offrono benefici eventuali nel lungo periodo ed inducono per definizione comportamenti di *free riding*. Sia gli interventi che pongono un limite quantitativo alle emissioni – la filosofia del Protocollo di Kyoto e la politica dell'Unione Europea di imporre un tetto vincolante alle emissioni consentite ai paesi membri- sia l'approccio di mercato - dare un prezzo al CO₂ con la costruzione di un mercato dei diritti di emissione (*Emission Trading Scheme*)³ o applicare una *carbon tax* per internalizzare il costo dell'inquinamento di imprese e governi- si scontrano con comportamenti diffusi di *free riding*. In particolare da parte dei paesi a recente sviluppo, che non intendono assumere impegni e adottare misure di protezione ambientale che possano contrastare la loro crescita.

Si impone dunque un equilibrio nella *governance* dei processi di aggiustamento, che garantisca la condivisione degli indirizzi, la loro fattibilità e il rispetto degli impegni presi. E di conseguenza un riequilibrio della *governance* immaginata a Kyoto nel 1997, analizzata nel capitolo . La dimensione globale del problema infatti –geograficamente differenziato quanto a responsabilità pregresse e regole future, ma pur sempre globale- esige il coinvolgimento attivo dei paesi per i quali è prevista un'evoluzione straordinaria delle emissioni di CO₂ connessa alla recente crescita impetuosa (Cina, India, Brasile in special modo, ma anche Indonesia, Messico e Sud Africa); ma richiede anche la partecipazione attiva degli Stati Uniti, che sono stati fino ad ora osservatori disattenti nei confronti degli sforzi di governo multilaterale del processo e molto risoluti invece nelle negoziazioni bilaterali che garantissero protezione commerciale alle imprese americane e ai processi di ristrutturazione tecnologica interna nei settori più esposti alla concorrenza e ai rischi di *carbon leakage*.

Si impone inoltre, e soprattutto, una revisione dei contenuti delle politiche di intervento previste nel Protocollo di Kyoto, di per sé certamente inadeguate rispetto agli obiettivi globali. L'entità

¹ Scritto per il gruppo di studio di Astrid su "Il governo della globalizzazione"

² Cfr., IPCC, 2007, p.15. V anche S.Barrett, 2008, "*Climate treaties and the imperative of enforcement*", Oxford Review of Economic Policy, vol 24 n.2 , pp. 239-258

³ Emission Trading Scheme: l'Unione Europea ha istituito, con la direttiva 2003/87/CE, un sistema per lo scambio di quote di emissione di gas serra all'interno della Comunità, denominato (ETS).

dell'aggiustamento richiesto, in termini di riduzione delle emissioni di CO₂, CH₄, e N₂O reclama una vera ristrutturazione dei modelli di produzione e di consumo nei paesi industrializzati e di trasferimento tecnologico verso i paesi a recente crescita. E poiché il settore che dà il più alto contributo all'evoluzione delle emissioni di biossido di carbonio è notoriamente quello energetico in tutte le sue articolazioni, le politiche di risanamento ambientale devono fare i conti con l'altro grave problema strategico del pianeta, che investe la sicurezza di approvvigionamento delle fonti primarie di energia. Dalle considerazioni sul Protocollo di Kyoto del capitolo di Alfredo Macchiati si trae quindi spunto per esaminare in questo scritto gli aspetti che impongono un cambiamento nella strategia in materia di energia e ambiente fin qui seguita dall'UE, confrontandola con i nuovi scenari introdotti dalla crisi finanziaria, le nuove prospettive di *governance* mondiale e l'auspicabile mutamento di rotta dell'amministrazione americana.

La chiave di volta è nella tecnologia, negli investimenti necessari per promuovere l'innovazione, rafforzare le infrastrutture energetiche e favorire il trasferimento tecnologico e nella compatibilità tra l'esigenza di finanziare gli investimenti e il cambiamento del modello di crescita globale che la crisi impone.

2. L'evoluzione degli indirizzi dell' UE dal '97 ad oggi

Dal 1997 ad oggi l'UE si è misurata in materia di energia e cambiamenti climatici con problemi di *governance* dei processi nei confronti del resto del mondo e problemi di efficacia e di attuazione delle politiche nei confronti dei Paesi membri; particolarmente arduo è stato il passaggio tra indirizzi e strategie, europei, e attuazione delle politiche, necessariamente nazionali, talvolta persino regionali, come in Italia.

La traiettoria degli indirizzi dell'UE nei confronti del resto del mondo è chiara. In primo luogo ha esercitato una *leadership* politica verso la sensibilità ambientale dei governi (dal 1997 impegnandosi a sostenere il Protocollo di Kyoto e pretendendo negoziazioni multilaterali, che hanno costituito da ultimo la forza d'urto per coinvolgere nei negoziati l'amministrazione americana di Bush e gli altri paesi produttori di emissioni). Con un secondo passaggio, significativo, nel *Consiglio Europeo di primavera del 2007* l'UE ha poi proposto l'integrazione delle politiche per l'energia e per l'ambiente (con il pacchetto "20-20-20 energia-ambiente") e ha posto con esso il problema della distribuzione degli oneri ambientali (*burden sharing*)⁴. Come terzo passaggio, l'Unione europea ha accolto la linea aperta a Bali di integrare energia e ambiente con le misure finanziarie. Il coinvolgimento dei Ministri delle Finanze si rendeva opportuno anche per favorire il finanziamento di politiche di *adaptation* e di *mitigation* per i paesi più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, in cambio dell'impegno a ridurre le emissioni da parte dei paesi a forte crescita, responsabili di emissioni elevate (i BRICSAM) presenti alle trattative del MEM⁵. Le regole di Bali erano volte a ridurre la tentazione al *free riding* di questi Paesi, restii ad assumere impegni vincolanti che interferissero con la loro crescita tardiva, ma determinanti per raggiungere accordi multilaterali sotto l'egida delle istituzioni internazionali e contenere la loro spinta a stringere accordi bilaterali con gli USA (ad es per la Cina, le isole del Pacifico, l'Indonesia e, in

⁴ Venne fissato un tetto del 20% all'aumento delle emissioni di CO₂ al 2020, si impose la diversificazione dell'uso di fonti di energia primaria da parte degli Stati membri, con una quota del 20% coperta da fonti rinnovabili –intervenedo direttamente nelle scelte nazionali di politica energetica- e si promosse infine il risparmio e l'efficienza energetica; l'Ue si propose infine per un obiettivo di riduzione delle emissioni del 30%, nel caso Stati Uniti e altri paesi del Protocollo di Kyoto ad alta produzione di emissioni avessero assunto impegni vincolanti in tal senso.

⁵ Il *Major Economies Meeting* (MEM) è un tavolo di consultazione e facilitazione delle trattative guidate dalle Nazioni Unite per costruire la seconda fase del Protocollo di Kyoto, che gli Stati Uniti hanno attivato nel giugno 2006. Comprende i paesi che rappresentano l'80% di emissioni di gas serra nel pianeta, cui si aggiungono il segretario delle Nazioni Unite, dell'UNFCC e un alto rappresentante dell'UE.

generale, i BRICSAM).⁶ L'obiettivo dell'Ue nel percorso internazionale è arrivare a Copenhagen nel Dicembre 2009, tappa conclusiva per fissare le regole della II fase del Protocollo di Kyoto a partire dal 2012, con una voce sola, credibile e una posizione non inadempiente negli obiettivi stabiliti.⁷

Anche l'attuazione degli indirizzi dell'UE al proprio interno, nei confronti dei paesi membri, ha posto problemi di *governance*, di efficacia e di compatibilità nell'UE a 27 delle regole. Ricordando i diversi passaggi, in primo luogo (nel '96) si è attivata la strategia di liberalizzare i mercati nazionali per costruire un mercato unico dell'energia. Il percorso ha sofferto tuttavia della mancanza di deleghe al Commissario europeo in materia di energia e soprattutto della conseguente incapacità dell'UE a proteggere i governi nazionali garantendo loro la sicurezza di approvvigionamento energetico; una carenza seria, dal momento che l'Ue a 27 soffre di una significativa dipendenza energetica dall'estero (importa il 54% delle fonti primarie), che si evidenzia nella lettura dei grafici 1,2,3.

Una carenza che ha anche segnato un circolo vizioso nella costruzione del mercato europeo dell'energia, dal momento che è difficile abbattere le resistenze dei governi ad aprire alla concorrenza i propri mercati e campioni nazionali per sostenere politiche di liberalizzazione in nome di un mercato europeo dell'energia ancora da costruire, dato il ruolo limitato svolto dall'Unione nei rapporti con i paesi produttori. A titolo esemplificativo, questa mancanza ha scontato la difficoltà di ricomporre gli interessi sul gas con la Russia, che ancora oggi impegna i governi nazionali dei paesi membri in contrattazioni bilaterali con Gazprom - nello stato di emergenza in cui le ha gettate la crisi del gas tra Russia e Ucraina, Bulgaria e Slovacchia hanno persino minacciato di riaprire i reattori nucleari che avevano chiuso come condizione per entrare in Ue.-.

Da ultimo, il *Consiglio Europeo del Dicembre 2008* ha accolto (ma raggiunto solo in parte) la richiesta di improntare le regole a maggiore pragmatismo e flessibilità, accettando l'esistenza di una pluralità di strumenti e procedure e accogliendo accanto ai tetti alle emissioni, *standard*, *trading* dei diritti di emissione, anche la differenziazione dei vincoli e l'esenzione dall'asta dei diritti per i settori più esposti alla concorrenza. Sembra ormai condivisa la consapevolezza che i rischi di delocalizzazione delle produzioni legate all'energia e del *carbon leakage* spingono i paesi membri al *free riding*, se regole troppo rigide impattano su differenze strutturali significative tra i 27 paesi membri.

Il passo successivo, non ancora compiuto, è riconoscere che a fronte del rischio di protezionismi regionali, diventa cruciale l'estensione di interventi di triangolazione tra paesi industrializzati, paesi in via di sviluppo e organismi internazionali per ridurre le emissioni globali, come quelli individuati nei *Clean Development Mechanism* e *Joint Implementation*, per i quali si rinvia al capitolo.

Per concludere, la definizione delle regole dell'UE in materia di energia e ambiente doveva tener conto di tre criteri: la fattibilità (*compatibility*)⁸, il rispetto degli impegni assunti (*compliance*)⁹ e l'esistenza di svantaggi competitivi (*trade leakages*), che richiama le misure proposte per riequilibrare il campo competitivo, tra gli altri da Joseph Stiglitz, con *border tax* e *footprinting* che consentano di valutare la CO2 incorporata nei prodotti importati. Su questi aspetti la Commissione ha taciuto.

⁶ E' in questa direzione il coinvolgimento più recente (2008) in questa direzione del SCIMF, un sotto gruppo di Ecofin e rinvio alla tavola sinottica del saggio di Macchiati sui fondi globali disponibili per politiche di adaptation e mitigation.

⁷ A Poznan, lo scorso dicembre 2008, non si è concluso molto, in attesa di conoscere gli indirizzi effettivi di Obama e le conclusioni del Consiglio Europeo di fine dicembre.

⁸ Su questi aspetti e sul problema di garantire l'*enforcement* delle regole fissate rinvio al bel saggio di Scott Barrett, 2008

⁹ Rinvio all'utile confronto con alcune misure costruite nell'ambito del WTO, quali quelle che hanno contrapposto US e UE in materia di *trade restrictions* sull'acciaio, facendo recedere gli US dall'adottare misure restrittive della concorrenza.

Per ottenere risultati globali sono necessari partecipazione e *compliance*, ma si tratta di un difficile percorso, in un'ottica costi/benefici, anche perché l'efficacia reale di questi interventi è davvero limitata. -si stima che l'intero assetto delle regole di Kyoto, per le quali l'Ue si è impegnata in prima linea, potrebbe produrre intorno al 3% della riduzione di emissioni ritenuta necessaria per riequilibrare la crescita dei gas nell'atmosfera-.

Ma, soprattutto, le regole e le politiche per ridurre la concentrazione di gas nell'atmosfera devono confrontarsi oggi con nuovi scenari e con l'acutizzarsi di macro-squilibri che nel decennio passato rimanevano sullo sfondo dello scenario economico. Gli squilibri finanziari sono esplosi in una crisi estesa che investe l'economia del pianeta, gli squilibri nella *governance* mondiale sono sfociati in una crisi di rappresentanza che rischia di paralizzare i processi di convergenza verso accordi economici e commerciali che da lungo tempo attendono una soluzione, mentre gli squilibri nella distribuzione delle risorse energetiche impattano con il rischio che si determinino squilibri insostenibili nella produzione di risorse alimentari e con l'inasprimento degli squilibri ambientali.

Le regole per ritrovare un percorso virtuoso verso il riequilibrio ambientale devono confrontarsi anche con le nuove incognite politiche che potrebbero modificare lo scenario di riferimento della strategia dell'Ue "oltre Kyoto": l'incognita di un auspicato mutamento di rotta della nuova amministrazione americana in materia di energia e cambiamenti climatici e le prospettive di una nuova *governance* mondiale.

I macro-squilibri dello scenario economico mondiale incidono sul modello di crescita globale seguito nel ventennio appena trascorso e impongono una revisione delle regole scritte a Kyoto, per impostare diversamente quelle che saranno auspicabilmente fissate a Copenhagen nel 2009 se si seguirà la *road map* tracciata a Bali nel 2008. Un cenno a questi mutamenti servirà a considerare lo scenario degli indirizzi per l'Ue oltre Kyoto.

3. Le principali incognite e i nuovi squilibri: un problema di "governance"

Il contesto globale è cambiato. Tre squilibri significativi si sovrappongono nello scenario internazionale. Lo squilibrio strutturale nell'uso delle risorse energetiche e ambientali del pianeta, si è amplificato nell'ultimo decennio, rispetto all'offerta e alla sostenibilità e ciò si riflette nella previsione unanime del permanere di un alto prezzo delle fonti primarie di energia - indipendentemente dalle componenti politiche e speculative- e da una crescente concentrazione di ossido di carbonio nell'atmosfera.

La difficoltà di trovare accordi su questo terreno e di distribuire protezione dal rischio e oneri dell'aggiustamento tra paesi industrializzati, paesi poveri e paesi in forte sviluppo recente è accentuata dalla percezione di un più acuto squilibrio nella *governance* mondiale dei processi e delle istituzioni, evidenziato dall'incapacità di raggiungere accordi sui diversi terreni dell'economia, dal WTO al nucleare, e di ridefinire le sedi competenti. Le istituzioni di Bretton Woods e gli organismi internazionali collaudati sono richiamati a una diversa rappresentanza per rispecchiare la crescita economica relativa dopo lo sviluppo impetuoso dei paesi asiatici e per riflettere le esigenze di riequilibrio ambientale.¹⁰ E' cruciale infatti che ai tavoli di negoziazione siano rappresentati i paesi che producono le quote principali di emissioni inquinanti (India, Cina, Indonesia, i paesi asiatici in generale, ma anche dell'America Meridionale come Messico e Brasile o del continente africano, come il Sud Africa), anche per le difficoltà incontrate in sede WTO che non possono certo essere trascurate dagli accordi sul clima. Ma la loro partecipazione può essere declinata in diversi formati – nella disposizione del G8, eventualmente allargato, nel quadro di riferimento del MEM, cui aderiscono paesi che rappresentano l'80% delle emissioni globali, o ancora nell'UNFCCC, che continua a presidiare il percorso del Protocollo di Kyoto. Infine, con l'inclusione della parte finanziaria, il *climate change* diventa possibile argomento per il G20, al quale la Gran Bretagna,

¹⁰ Ad esempio il MEM fu istituito in questa chiave dagli US nel 2007, per riunire a un tavolo di confronto i Paesi che rappresentano l'80% delle emissioni globali.

rafforzando l'incontro di aprile, sembra voler far assumere un ruolo significativo anche su questi temi¹¹.

Le diverse opzioni non sono prive di conseguenze per il ruolo che potrà svolgere l'UE oltre Kyoto. Basta ricordare che in sede G8, come in sede G20, i paesi dell'UE hanno voci separate. Mentre a Bali, il processo negoziale guidato dall'UNFCCC ha visto l'Unione europea parlare e negoziare ad una sola voce nello scontro con gli US di Bush, attraverso il quale i due schieramenti si contendevano l'appoggio dei BRICSAM per definire i contenuti dell'Accordo (l'approccio "*bottom up*" americano si contrapponeva a quello "*top down*" dell'UE); ma anche sui tempi degli obiettivi intermedi (2020 / 2030 o 2050) e sulla natura, vincolante o meno, degli obiettivi, per gli uni da fissarsi a livello nazionale, per gli altri sotto l'egida di organismi internazionali. In quell'occasione l'Europa a una sola voce riuscì a far chiudere le trattative sul proprio terreno. Il prevalere dell'una o dell'altro tavolo negoziale avrà dunque effetti sull'esito delle negoziazioni. E la posizione che assumerà la nuova amministrazione americana avrà un peso determinante sulla scelta dei tavoli negoziali.

La seconda incognita riguarda appunto la Presidenza Obama, che potrebbe affermare un nuovo approccio in materia di energia e *climate change*. La strategia ambientale annunciata da Obama segna in effetti elementi di netta discontinuità con la politica degli ultimi anni. Il cambiamento climatico non è più considerato come un ostacolo alla crescita e alla prosperità economica, ma come un volano per ristrutturare un sistema produttivo in forte sofferenza e per avviare nuovi settori all'avanguardia dove riconquistare (o riconsolidare) la tradizionale *leadership* americana. Non è chiaro se la nuova amministrazione si attesterà su un indirizzo protezionista in materia energetica, né se deciderà di assumere la *leadership* di una *governance* multilaterale, come sembrerebbe coerente con l'intenzione annunciata nel programma di promuovere un rilancio del MEM tra le sedi negoziali. La caratterizzazione dei nuovi Ministri e lo staff per l'ambiente scelto dal Presidente Obama fanno pensare che gli US potrebbero svolgere effettivamente un ruolo propulsore negli accordi "oltre - Kyoto".

Questa incognita ha dunque la potenzialità di trasformarsi in un elemento di collante e di consentire un salto in avanti nella cooperazione sui cambiamenti climatici. Non è chiaro se sia pensabile che si consolidi un asse transatlantico tra l'Unione europea e gli Stati Uniti di Obama su questo terreno. E' chiaro però che un raccordo di questa natura cambierebbe radicalmente lo scenario nei confronti dei più ricchi tra i BRICSAM, i quali sono ora esclusi dagli impegni di Kyoto e dovranno assumere invece impegni significativi.

Infine, esito, entità e durata della crisi sono ancora oggetto di previsioni incerte. Gli squilibri finanziari si sono propagati ai settori più esposti dell'economia, innestando un calo della crescita che rischia di degenerare in depressione. Il quadro macro-economico è completamente cambiato e si ripercuoterà sui flussi di investimento che attraversano il pianeta. Il modello di crescita pre-crisi vedeva i surplus dei paesi emergenti investiti per lo più in titoli del Tesoro americano, grazie a un sistema finanziario considerato sicuro e efficiente, contribuendo così, come un anello del circolo virtuoso, alla crescita della quale i consumi americani erano parte del motore. La rottura traumatica di quell'equilibrio instabile reclama ora un diverso modello di crescita. E' possibile immaginare che una spinta alla crescita venga dagli investimenti e dall'innovazione interna di quei paesi (gli asiatici *in primis*)- che saranno costretti da accordi internazionali a rispettare vincoli ambientali e dunque a trasformare le proprie tecnologie produzione e di trasporto; investimenti per il trasferimento tecnologico verso i BRICSAM, oltre a migliorarne lo squilibrio ambientale, potrebbero consentire un loro ruolo attivo per la ripresa, sostituendo la domanda interna alle esportazioni che trainavano la crescita nel periodo precedente. Ma la crisi riduce anche le risorse finanziarie disponibili per i fondi per adattamento e mitigazione, cruciali a loro volta per coinvolgere i BRICSAM. Le risorse finanziarie sono dunque un *issue* importante, sul quale tornare nella parte propositiva.

¹¹ Pare significativo il recente intervento di Giddens in questa direzione

Questi tre macro-squilibri, coniugati insieme, costituiscono lo scenario in cui definire le regole globali per la tutela dai cambiamenti climatici, che devono declinarsi in una strategia per affrontare lo squilibrio energetico-ambientale che sia compatibile con gli altri squilibri.

4. Oltre Kyoto. Obiettivi e regole globali: la chiave è la tecnologia

La chiave di volta per superare lo squilibrio energetico ambientale è dunque oggi la tecnologia. Per proteggere l'atmosfera dalla produzione di gas inquinanti e per adeguare l'offerta di fonti primarie garantendo la sicurezza energetica sono necessari ingenti investimenti.

Il riequilibrio energetico e ambientale esige una razionalizzazione dei consumi energetici; e questa richiede modelli diversi di produzione (dal carbone ad altre fonti), una diversa organizzazione dei trasporti e della vita dei cittadini, anche per compensare globalmente il forte aumento della domanda dei BRICSAM e degli altri paesi a crescita elevata. L'aggiustamento passa infine per il trasferimento tecnologico verso i paesi ad alta crescita, per consentire loro di non ripercorrere lo stesso cammino inquinante dei paesi di vecchia industrializzazione, traendo profitto dalla loro posizione di *late comers*.

Servono quindi investimenti ingenti per promuovere e sostenere l'innovazione tecnologica nei paesi industrializzati –per promuovere un salto tecnologico –dalle nuove tecniche per il *Carbon Capture and Sequestration*, al nucleare di 4° generazione, a maggiori produzioni e produttività delle fonti rinnovabili -. E servono investimenti per consentire il trasferimento tecnologico verso i paesi a forte crescita, (BRICSAM) e permettere a questi paesi di seguire una diversa traiettoria di sviluppo industriale per rompere l'impossibile *trade off* tra crescita e sviluppo (a carbone) da un lato e inquinamento, dall'altro, per attivare infine politiche di *mitigation* e soprattutto di *adaptation* verso i paesi più poveri, che sono i più vulnerabili agli effetti dei cambiamenti climatici.¹²

Come osserva Stiglitz (2009), la maggior parte delle innovazioni degli ultimi duecento anni si sono concentrate nella possibilità di risparmiare lavoro; considerando l'atmosfera alla stregua di un "*free good*", non sussistevano incentivi ad innovare su quel terreno. Oggi il quadro è mutato, il biossido di carbonio deve avere un prezzo, un costo noto e condiviso, che può avere la forma di una *carbon tax* o del prezzo dei diritti di emissione, per modificare i prezzi relativi e incentivare la ricerca di tecniche e modi di produzione e di consumo che consentano di risparmiare i costi dell'inquinamento.

Nei decenni passati investimenti inadeguati non hanno coperto neppure la possibilità di garantire il mantenimento delle infrastrutture delle fonti primarie di energia - L'industria della raffinazione è ferma da anni, nonostante l'alto prezzo del petrolio; lo stesso vale per le infrastrutture del gas, in Russia, per motivi più specifici, mentre il Dipartimento di Stato americano che ha stimato in \$1.100 miliardi i proventi da vendite di petrolio arrivati ai Paesi OPEC nel 2008¹³, rileva che solo in minima parte essi si sono indirizzati verso investimenti per potenziare la filiera produttiva del petrolio. (v. grafico...)

Le cause dei mancati investimenti sono molteplici, alcune di natura politica, altre no. Il fenomeno è stato rubricato tra i danni del "*prevalere dell'ottica della rendita su quella del profitto*", ad esempio da Giulio Sapelli (2008)¹⁴: storicamente, quando prevale la rendita, che sia agricola o finanziaria, gli investimenti non crescono. Per quasi vent'anni l'euforia dei mercati finanziari ha catalizzato capitali ingenti in un'ottica di breve, brevissimo periodo verso la speculazione finanziaria, mentre i mercati finanziari non hanno saputo/voluto convogliare i risparmi verso questi investimenti di lungo periodo, abdicando alla loro funzione primaria di intermediazione finanziaria e di indirizzo degli investimenti verso i settori che consentono di attivare le forze della

¹² Rinvio al saggio di Macchiati

¹³ Si tratta di stime di metà settembre, le quali, riviste al ribasso per la riduzione del prezzo del petrolio, lasciano il totale dei proventi intorno a £ 1000 miliardi.

¹⁴ G.Sapelli, 2008, La crisi economica mondiale, Bollati Boringhieri, Torino.

crescita. L'incertezza della regolazione ambientale e dei processi di liberalizzazione nel settore energetico hanno fatto il resto, disincentivando gli investimenti nel settore, senza che ciò fosse adeguatamente compensato da politiche pubbliche.

Per l'UE si tratta di partecipare al processo di ricostruzione dei circuiti finanziari che consentano di indirizzare il risparmio verso investimenti di lungo periodo e di trovare nuclei transnazionali di crescita interna che promuovano innovazione tecnologica. Gli Stati Uniti sembrano indirizzati verso una strategia di sostegno agli investimenti di lungo periodo - *l'American Recovery and Reinvestment Bill of 2009*, reso noto il 15 gennaio, comprende un piano di \$ 825 miliardi per la ripresa economica, che prevede una quota significativa di investimenti di lungo periodo, all'interno dei quali \$54 miliardi sono dedicati alla promozione di investimenti in energia da fonti rinnovabili e \$ 90 miliardi per investimenti in infrastrutture-.

5. Nuovi indirizzi per la UE

La strategia dell'UE deve dunque superare la politica del “good boy” sostenuta fino ad oggi, la posizione esemplare assunta con l'impegno di rispettare obiettivi unilaterali, quantificati e vincolanti per abbattere le emissioni, ma solo simbolica e inefficace nei risultati per combattere i rischi globali del cambiamento climatico, esattamente come simbolica e inadeguata è stata la strategia aperta con il Protocollo di Kyoto. Senza togliere valore a quelle posizioni, è ora tempo di avviare un indirizzo che miri all'efficacia dei risultati e sappia coniugare l'esigenza di abbattere le emissioni con quella di avviare una strategia economica per affrontare la crisi e la sicurezza energetica, che sia compatibile con gli scenari di squilibrio macro-economico appena richiamati.

Le proposte della Commissione per l'attuazione del “pacchetto di misure energia-ambiente 20-20-20” hanno trovato l'approvazione unanime del Parlamento europeo lo scorso dicembre. Ciò non esime dal riconoscere che gli indirizzi di *policy* in materia di energia e ambiente richiedono ora *una prospettiva diversa* e una *risposta strategica di sostegno alla crescita*, che superi la visione di Kyoto. Un'impostazione molto più pro-attiva nei confronti dell'aggregazione degli interessi industriali dei paesi membri, che potrà essere declinata in uno spettro di interventi, intorno a due binari principali: uno di politica industriale, l'altro di natura finanziaria.

Sul terreno della politica industriale, la strategia dell'UE potrebbe proporsi come “facilitatore” di percorsi verso imprese europee transnazionali, che possano svolgere un ruolo significativo e contribuire a superare gli egoismi nazionali. Ricordo ad esempio il progetto Galileo, o le prime imprese transnazionali concepite all'origine dall'Euratom, attraverso le quali si definì un piano di naturale cooperazione tecnologica e di ricerca con gli USA, nel quale peraltro l'Italia ricopriva un posto preminente. Lo stesso si pone per la ricerca e la cooperazione sul nucleare.

Il pacchetto “20-20-20” e le negoziazioni recenti per identificare i settori sottoposti al rischio di *carbon leakage* e quindi esenti dall'obbligo di acquisto all'asta di diritti di emissione, hanno evidenziato gli interessi divergenti dei paesi membri, che hanno costituito temporanei assi di alleanza tra loro al tavolo negoziale europeo –quali quello tra Germania e Italia per proteggere i propri settori manifatturieri dal costo dei diritti di emissione, oppure tra Gran Bretagna e Paesi Nordici, alleati in favore della “finanziarizzazione” dei diritti di emissione e del rafforzamento del mercato dei diritti, infine i paesi dell'Est europeo uniti da problemi diversi, non colpiti dal vincolo di riduzione delle emissioni, di fatto ovvia per la ristrutturazioni dei vecchi impianti appena effettuata; mentre la Francia rimaneva a sé, forte del nucleare e della propria relativa indipendenza energetica-. Tutto ciò indebolisce naturalmente la prospettiva di costruire un mercato integrato dell'energia e un tessuto industriale europeo. Questo richiederebbe la liberalizzazione dei mercati nazionali, la quale a sua volta ha bisogno che l'UE sia in grado di offrire ai governi nazionali e ai cittadini dei paesi membri protezione dal rischio di approvvigionamento energetico.

Questo circolo vizioso ripropone il problema istituzionale, per cui è necessario che si rafforzi la capacità negoziale dell'UE nei confronti del resto del mondo per garantire sicurezza delle fonti, non

solo nel percorso del dopo Kyoto nell'ambito dell'UNFCC, dove ha già sperimentato la politica di una voce sola per l'Europa, ma anche e soprattutto nelle negoziazioni per l'approvvigionamento di gas (dalla Russia) e di petrolio (dai paesi dell'Opec).

Diverso il campo di intervento auspicato di natura finanziaria. L'obiettivo, si è detto, è quello di finanziare investimenti per promuovere l'innovazione tecnologica in UE e per favorire il trasferimento tecnologico verso i BRICSAM e i paesi più vulnerabili. Strumenti di triangolazione finanziaria, come i CDM o i JI vanno davvero rafforzati. Anche se, in questo campo, è prioritario naturalmente ricostruire circuiti e mercati finanziari affidabili e favorire le iniziative esistenti che giacciono inutilizzate, come l'utilizzo di fondi ambientali costituiti ad hoc (ricordo tra gli altri il "*Global Carbon Market*" lanciato a Lisbona nel 2007, sulla vendita nel mercato globale dei diritti di emissione), mentre l'emissione di eurobond per finanziare investimenti nel settore energetico-ambientale sembra ancora difficilmente percorribile. I Fondi Sovrani segnalano l'intenzione di quei paesi di diversificare gli investimenti rispetto all'acquisto di titoli in dollari del Tesoro americano. Questo aspetto è degno di attenzione, poiché se è vero che gli investimenti di questi Fondi contengono una potenziale minaccia politica dalla quale i singoli Stati hanno cercato di proteggersi (Germania, Francia, Italia), essi possono offrire opportunità significative, se si indirizzano verso investimenti di lungo periodo nel settore ambientale. Serve per questo un quadro di regole efficace, che contenga l'uso politico di questi Fondi.

Sembra dunque opportuno concludere che non è più sufficiente l'intervento simbolico di assunzione di impegni unilaterali da parte dell'Ue (la politica del *good boy*); si pone un problema di credibilità se gli impegni non sono mantenuti e se la loro efficacia è globalmente insignificante, mentre la crisi ha aperto con urgenza altri modelli di crescita e altre vie che devono essere percorse perché la sostenibilità ambientale si trasformi in un'occasione di crescita e di riequilibrio economico che il pianeta non può perdere.

In conclusione, però, vale la pena di sottolineare come gli indirizzi dell'Ue verso il resto del mondo rimangano validi nel metodo proposto, a favore di accordi multilaterali, dell'integrazione tra politiche di sicurezza energetica, sostenibilità ambientale e sostegno finanziario, nel solco tracciato dall'UNFCC, con due correttivi: il primo, l'indispensabile coinvolgimento negli accordi dei PVS in crescita e fortemente inquinanti e di conseguenza uno sforzo di trasferimento tecnologico per evitare il permanere dell'equazione tra crescita basata sul carbone e inquinamento e il secondo, la ridefinizione di un rapporto transatlantico con l'America di Obama per consentire il coinvolgimento di quei paesi e per garantire l'efficacia degli sforzi intrapresi.