

Un motore chiamato Kyoto

di **Edo Ronchi** *

Il **Protocollo** di Kyoto ha avuto una lunga gestazione ed è rimasto incompleto



Nel 1996, come Ministro dell'Ambiente, seguii prima la preparazione a livello nazionale ed europeo del Protocollo di Kyoto e successivamente la trattativa internazionale che portò nel 1997 all'accordo e quindi, su delega del Governo italiano, sottoscrissi nel 1998 il Protocollo presso la sede delle Nazioni Unite a New York.

Il percorso per arrivare a quel Protocollo internazionale fu piuttosto lungo. Nel 1988 l'UNEP (il programma ambientale delle Nazioni Unite) in collaborazione con il WMO (l'organizzazione mondiale per la meteorologia) avviò un panel di scienziati ed esperti climatici di tutto il mondo, l'IPCC, per studiare gli effetti dell'aumento delle concentrazioni di gas serra in atmosfera. L'IPCC pubblica il suo primo Rapporto nel 1990 - alla vigilia della Conferenza di Rio del 1992 - che registra e ufficializza che è in corso un aumento della concentrazione di gas di serra in atmosfera a causa del forte aumento di emissioni antropiche e della riduzione degli assorbimenti per la forte riduzione delle foreste. Il primo Rapporto dell'IPCC si limita a osservare che l'aumento della concentrazione di gas di serra potrebbe influire sul clima provocando un innalzamento delle temperature.

Quando quindi a Rio si negozierà e si definirà, nel 1992, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici - la madre del Protocollo di Kyoto - ci si appellerà al principio di precauzione e si stabilirà che, in attesa di saperne di più, cautelativamente non si sarebbero dovute aumentare le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990, in attesa - attraverso nuovi studi (Rapporti dell'IPCC) e con nuove Conferenze delle parti firmatarie della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, le famose Cop - di arrivare a definire ulteriori impegni.

Nel 1995, alla vigilia del Protocollo di Kyoto, venne pubblicato il secondo Rapporto dell'IPCC che ancora non scioglieva ufficialmente i dubbi sull'incidenza dell'inquinamento antropico sul cambio climatico, ma caldeggiava solo l'adozione di misure per ridurre i gas serra per prevenire, sempre in via precauzionale, possibili conseguenze. Alla Cop 1 di Berlino del 1995 - che stabilì che entro il 1997 si sarebbe definito un Protocollo internazionale, attuativo della Convenzione quadro sul Clima di Rio, per precisare i tempi, gli impegni di riduzione delle emissioni e le modalità per realizzare questi impegni - e alla Cop 2 di Ginevra del 1996, preparatoria di quella decisoria sul Protocollo, sia la gran parte dell'opinione pubblica che dei decisori politici avevano non poche resistenze nei confronti di un accordo impegnativo per la crisi climatica.



Grandi interessi in gioco

La parte ambientalista, in genere più informata in materia, era piuttosto ridotta; la gran parte dei giornali che fanno opinione e delle forze politiche di Governo avevano un atteggiamento tiepido, se non contrario, ad adottare misure onerose. Questo contesto di difficoltà era alimentato almeno da tre fattori: era in atto una strenua campagna, con un forte impegno di risorse umane e finanziarie, delle grandi compagnie petrolifere e dei grandi interessi che ruotano attorno al carbone, che alimentava un'opinione negazionista della crisi climatica e delle sue cause; non si erano ancora manifestate conseguenze climatiche talmente gravi e ripetute (ondate di calore, con l'intensificazione di eventi atmosferici estremi, ecc.) da poter essere percepite dall'opinione pubblica come anomalia e non come normale variabilità meteorologica; non erano conosciuti o erano sottovalutati i potenziali positivi della green economy, in grado di trasformare la sfida climatica in nuove opportunità di investimenti e di occupazione. Erano invece molto temute le conseguenze economiche negative dei costi delle misure climatiche, a maggior ragione se prese solo da un gruppo di Paesi, o dal proprio Paese. Alla vigilia e durante la trattativa internazionale gli ostacoli da superare per arrivare a un accordo internazionale erano tantissimi. L'incertezza sulle reali possibilità di giungere a tale accordo è rimasta alta fino all'ultimo momento.

La delegazione statunitense - nonostante il Presidente Clinton e il vice Al Gore, decisamente schierati a favore di un accordo sul clima - ribadiva che il Congresso americano era contrario e non lo avrebbe mai ratificato. La delegazione cinese capeggiava il G77, un foltissimo gruppo di Paesi in via di sviluppo che non voleva sentir parlare non solo di riduzioni, ma nemmeno di contenimenti delle loro emissioni di gas serra, che dovevano, a loro avviso, poter aumentare per consentire la loro industrializzazione. Per fronteggiare questa situazione furono studiati e attuati alcuni meccanismi. La distinzione fra i Paesi dell'Annesso I con impegni quantificati di riduzione e quelli "non Annesso" con i soli impe-

gni della Convenzione quadro del 1992, di contenimento non precisato, né nelle quantità, né nei tempi. Si stabilì anche una clausola che avrebbe consentito di aggirare l'eventuale bocciatura del Congresso americano: il Protocollo poteva entrare in vigore ugualmente, purché fosse sottoscritto almeno da 55 Paesi aderenti alla Convenzione quadro che rappresentassero almeno il 55% delle emissioni dell'Annesso I del 1990, clausola che effettivamente ha consentito al Protocollo di entrare legalmente in vigore anche senza la ratifica americana. Il Protocollo di Kyoto è noto per i target vincolanti, meno per le misure che proponeva per i Paesi industrializzati e delle economie in transizione (l'area dell'ex Unione Sovietica): limitazione degli incentivi negativi che favoriscono l'aumento delle emissioni e adozione invece di tassazione e incentivi economici per le basse o nulle emissioni, misure per promuovere l'efficienza energetica, per lo sviluppo e l'uso delle fonti energetiche rinnovabili, oltre a dedicare attenzione specifica alle misure per ridurre le emissioni nel settore dei trasporti. Il Protocollo introduceva alcuni meccanismi che mantengono una loro importanza anche ora. "Joint Implementation": un tipico meccanismo europeo con il quale, con obiettivi differenziati dei diversi Paesi, si raggiungeva l'8% di riduzione totale. Questo meccanismo potrebbe essere molto utile anche in futuro, non solo in Europa - dove invece pare dimenticato poiché i nuovi target al 2030 non sono accompagnati da obiettivi nazionali attuativi (che caratterizzano appunto il sistema di Joint Implementation) - ma anche per diverse aree del mondo dove sarebbe utile l'impegno congiunto e coordinato di gruppi di Paesi. "Clean Development Mechanism": consente di realizzare investimenti in Paesi in via di sviluppo con tecnologie low carbon e scalare il risparmio delle emissioni dal conto del Paese investitore, favorisce la diffusione di tecnologie clean



anche nei Paesi più poveri. "Emission Trading": consente di trasferire i propri crediti di emissione e di acquistare permessi di un altro Paese. Questo meccanismo per funzionare richiede che sia chi acquista, sia chi vende abbiano un target di riduzione adeguato delle emissioni perché chi effettivamente riduce di più abbia un vantaggio che può vendere a chi, invece, è stato meno capace di ridurre e paga quindi un costo.

Il bilancio

Durante il negoziato internazionale e dopo la sua entrata in vigore, il Protocollo di Kyoto fu criticato perché eccessivamente impegnativo. In realtà questo Protocollo, indispensabile per avviare l'iniziativa internazionale di mitigazione della crisi climatica, non era così spinto, ma viceversa lo era troppo poco, come ormai sostengono in modo convergente gli studi (dall'IPCC all'UNEP, dalla World Bank alla IEA e all'OECD) sulle riduzioni di emissioni di gas serra necessarie per contenere gli aumenti di temperatura entro livelli sostenibili nonché sui costi, ecologici, sociali ed economici, che già stiamo affrontando e che sono destinati a crescere paurosamente, se non cambiamo rotta, attuando tagli molto più drastici delle emissioni di gas serra. È stato bene partire col Protocollo di Kyoto, col quorum del 55% dei Paesi industrializzati. Non si poteva fare di più: l'alternativa era fermare anche quelli disponibili a impegnarsi. Ma oggi lo schieramento del Protocollo di Kyoto sarebbe

ben lontano dal suo stesso quorum: la Cina è diventata ormai il principale emettitore mondiale. L'OECD ha pubblicato una proiezione che dimostrerebbe con elevata probabilità che, se non intervengono nuove decisioni di riduzione globale delle emissioni, entro il 2017 avremo esaurito il budget complessivo di emissioni di carbonio consentito nello scenario compatibile con l'obiettivo "non più di 2 °C". L'esempio è stato dato. Abbiamo provato che si possono ridurre le emissioni senza costi eccessivi e con vantaggi; ora però è indispensabile che tutti i grandi emettitori di gas di serra (Cina, USA, Europa, Giappone e India sono responsabili del 70% delle emissioni mondiali), senza eccezioni, siano coinvolti in concreti e vincolanti impegni di riduzione delle loro emissioni e che si arrivi, rapidamente, a obiettivi di riduzione basati sul budget disponibile (compatibile con la traiettoria dei 2 °C) di emissioni pro-capite (le emissioni pro-capite della Cina sono ormai simili a quelle dell'Europa).

Scenario nostrano

In Italia quando fu firmato il Protocollo vi furono molte critiche sull'impegno che prevedeva per il nostro Paese una riduzione del 6,5% delle emissioni del 1990, come media del 2008-2012: l'impegno sarebbe stato eccessivo, oneroso e comunque irraggiungibile. Di quel dibattito si è quasi persa traccia sui giornali. Conservo una memoria viva di quel periodo, è difficile scordare l'asprezza di quegli attacchi. I nemici del Protocollo associavano lo sviluppo economico a una crescita delle emissioni di gas serra anche per i Paesi più industrializzati. Facendo oggi, molti anni dopo, un bilancio del Protocollo di Kyoto, si può dire che analisi e previsioni del partito anti Protocollo sono risultate completamente sbagliate. Nonostante i ritardi accumulati nei primi anni, l'Italia ha centrato, con margine, il proprio obiettivo di riduzione del 6,5%: quindi il nostro obiettivo non era affatto irraggiungibile.

E non sarebbe male che, anche in campo ambientalista dove si sottolinea giustamente ciò che non va in campo ambientale, non si fosse così timidi e restii a riconoscere questo successo ambientale italiano. Perché tale è stato e non era per nulla scontato. Su questo risultato ha pesato anche la crisi economica, ma in misura minore di quanto comunemente si pensi. Analizzando i dati, infatti, è evidente il netto miglioramento dell'intensità carbonica del PIL. Tra il 2005 e il 2013 le emissioni di gas di serra in Italia si sono ridotte del 25%, a fronte di una caduta del PIL del 4%. Il tasso di riduzione dell'intensità carbonica è passato così dallo 0,6% annuo, come media 1990-2004, a ben il 2,4% annuo come media 2005-2013: nell'ultimo periodo le emissioni di gas serra sono scese da 400 a 320 gCO_{2eq} per ogni euro di PIL. Un'accelerazione che corrisponde al cambio di passo nel campo delle politiche sulle fonti rinnovabili - il cui contributo è raddoppiato in cinque anni - e sull'efficienza energetica, che ha consentito una riduzione della domanda energetica stimata fino a 15 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio. Ma anche ad altri fattori.

Prima un freno e poi una flessione delle emissioni nei trasporti per il miglioramento degli autoveicoli, ma anche per un minor uso della mobilità dei passeggeri su gomma e un aumento di quella ciclopeditoneale. La riduzione dello smaltimento di rifiuti in discarica e l'aumento del riciclo che comporta anche un risparmio energetico e una riduzione delle emissioni. Una parte dei cittadini è ormai sensibile al tema della crisi climatica e adotta buone pratiche, consumatori che si preoccupano anche di ridurre le emissioni di gas di serra: nel trasporto, nei consumi elettrici domestici, nel sostegno dato agli impianti domestici di rinnovabili e via dicendo. Senza trascurare un grande numero di imprese green che, anche in Italia, misurano le proprie emissioni di CO₂ e hanno attuato iniziative per ridurle, pubblicando rendicontazioni agli *stakeholder* dei risultati raggiunti. In conclusione, invece del disastro economico paventato dai negazionisti, le politiche climatiche sono ormai il motore di un nuovo sviluppo: quello della green economy.

* Presidente Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile