



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Roberto Palea*

**Un Accordo “storico” sul clima a Parigi:  
ma saprà l’umanità salvarsi in tempo?**

Gennaio 2016 - n. 14





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

## **Un Accordo “storico” sul clima a Parigi: ma saprà l’umanità salvarsi in tempo?**

*Roberto Palea*

1. L’Accordo sul Clima di Parigi del 12 dicembre 2015 va considerato di portata “storica” non solo perché “universale”, in quanto approvato da quasi tutti i Paesi della Terra (195 Stati) ma perché questi, condividendo il senso dell’urgenza di fermare il disastro ecologico, hanno riconosciuto (sebbene con almeno 20 anni di colpevole ritardo) che il riscaldamento globale è un fenomeno di dimensioni mondiali e quindi va affrontato “insieme” da tutti. L’Accordo ha inoltre riconosciuto che è necessario il rapido superamento dell’era dell’energia primaria prodotta mediante l’utilizzo di carburanti fossili (carbone, petrolio, gas naturale) in quanto esso comporta rischi incalcolabili, ad opera dell’uomo, per la sopravvivenza stessa del genere umano.

Tanto sono impegnativi ed ambiziosi gli obiettivi che l’Accordo si prefigge quanto deboli e scarsamente credibili i mezzi e gli strumenti che esso propone per conseguirli.

L’Accordo prevede di contenere l’aumento della temperatura media del Pianeta nel secolo in corso ben al di sotto della soglia di 2° C. rispetto all’era preindustriale, perseguendo l’obiettivo del limite di 1,5° C., in linea con le istanze del I.P.C.C. (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) e con

ROBERTO PALEA è Presidente del Centro Studi sul Federalismo.

le ultime ricerche scientifiche (tra cui quelle del meteorologo James Hansen).

Il rispetto di questo limite richiede la completa decarbonizzazione dell'economia mondiale ben prima del 2050, epoca che è stata indicata dall'ONU, prima della Conferenza di Parigi, come coerente con il limite dei 2° C., ora, giustamente, considerato eccessivamente elevato.

Il regime energetico adottato nelle varie epoche storiche ha sempre influito in misura determinante sul modo di produrre, sulla struttura dell'economia e della stessa società.

Pertanto il tendenziale superamento dell'era dei carburanti fossili rappresenta una vera rivoluzione perché comporta la transizione verso un paradigma energetico completamente diverso dall'attuale, quello basato sul risparmio energetico, l'uso razionale dell'energia e l'utilizzo delle fonti rinnovabili per la produzione di energia (in particolare la fonte solare e quella eolica).

Nella seconda parte della rivoluzione industriale la scoperta dell'immenso tesoro di combustibili fossili depositati nelle viscere della terra (carbone, petrolio e gas naturale), sfruttato per mezzo della macchina a vapore e del motore a combustione interna, ha fornito una quantità di energia apparentemente illimitata a cui attingere, appropriandosi delle risorse naturali della Terra.

Il ritmo, la velocità e il flusso delle attività economiche, resi possibili dallo sfruttamento dei combustibili fossili, furono stupefacenti.

La produzione agricola esplose e così aumentò la produttività dell'attività umana, con conseguente benessere economico che comportò la massiccia crescita demografica (da un miliardo di persone agli attuali 7 miliardi) e la concentrazione degli insediamenti umani in centri urbani

complessi e densamente popolati.

Il nuovo paradigma energetico basato su risparmio energetico, uso razionale dell'energia e fonti rinnovabili, non comporterà trasformazioni meno rilevanti.

Le abitazioni degli uomini andranno costruite con criteri ben diversi dagli attuali, adottando sistemi tali da trasformare gli edifici in costruzioni energeticamente passive; le città andranno radicalmente riprogettate fondando il trasporto su mezzi pubblici ad emissioni zero; le centrali di produzione dell'energia elettrica, solare ed eolica, saranno di dimensioni contenute, idoneamente disseminate sul territorio, utilizzando pannelli fotovoltaici e celle a combustibile preferibilmente ubicati sui tetti delle abitazioni o degli opifici industriali o commerciali; l'energia elettrica così prodotta sarà distribuita secondo la tecnologia *inter-grid* mediante l'utilizzo dei sistemi informatici e di internet; l'alimentazione dei veicoli elettrici avverrà mediante reti di distribuzione capillare, in stazioni di servizio corredate da colonnine *plug-in* e dotate di celle a combustibile per produrre e distribuire idrogeno in loco.

Ciò richiederà un forte impegno tecnologico e la necessità di creare nuova occupazione nel settore della *green economy* stimolando lo sviluppo economico nei Paesi sviluppati ed in via di sviluppo ed inducendo in quelli sottosviluppati uno sviluppo endogeno basato sulla disponibilità, soprattutto in quelli "solarmente ricchi", siti nel sud del mondo, di energia prodotta in loco a prezzi contenuti, utilizzando l'inesauribile e gratuita fonte solare.

L'Accordo sul Clima di Parigi nel suo significato più profondo implica tutto questo ed evidenzia le condizioni necessarie per contrastare il riscaldamento globale prima che sia troppo tardi.

Occorre, peraltro, rendersi conto dei reali fattori che hanno

favorito, in modo determinante la conclusione dell'Accordo di Parigi:

- a) La Cina ha sperimentato direttamente gli effetti del grande aumento del consumo di carbone sulla qualità dell'aria, divenuta irrespirabile nei distretti industriali e nelle città e del numero dei morti causati, annualmente, dalle malattie respiratorie. Lo sviluppo economico cinese, che ha comportato un aumento del 400% del PIL pro-capite dal 1997, ha generato una classe media di cittadini sempre più numerosa che richiede miglioramenti nelle condizioni di vivibilità delle città.

La prima conseguenza politica è stata l'inserimento, voluto da Xi-Jinping, nel Piano quinquennale 2016-2020, di ingentissimi investimenti per la costruzione, nel quinquennio, di centrali elettriche solari od eoliche.

La Cina sta quindi assumendo sempre di più un ruolo positivo nel processo di contenimento del riscaldamento globale;

- b) una delle massime autorità morali e spirituali del Mondo, Papa Francesco, con la sua enciclica *Laudato Si'* ha impresso una svolta "verde" alla visione della Chiesa, esortando il mondo ad abbassare "senza indugio" il consumo dei carburanti fossili nella produzione di energia;
- c) il Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, al termine del proprio mandato, in presenza di un Congresso dominato dal Partito Repubblicano, ancora succube delle *lobby* dei petrolieri e quindi ostile ad ogni limitazione nell'uso di carburanti fossili, ha saputo evitare gli ostacoli legislativi, sfruttando efficacemente tutte le potenzialità dell'azione esecutiva che a lui compete, anche tramite l'attività delle Agenzie federali da lui controllate.

Obama si mostra consapevole delle responsabilità dei Paesi industrializzati ed, in primis, degli Stati Uniti, che nei 200 anni della rivoluzione industriale hanno ingiustamente sfruttato a

loro esclusivo vantaggio le risorse naturali della Terra, scaricando il costo dell'inquinamento principalmente sugli altri Paesi ed, in particolare, su quelli ora in via di sviluppo.

Così Obama ha vietato la trivellazione di pozzi petroliferi in Alaska; ha sfidato il Congresso revocando l'autorizzazione alla costruzione della pipeline Keystone XL dal Canada; ha posto restrizioni all'estrazione di *shale-gas* e alle tecnologie di "*fracking*" nel sottosuolo.

In tutto ciò pienamente sostenuto dal più autorevole, prossimo candidato alla Casa Bianca, Hillary Clinton.

Ciò ha aumentato la credibilità di Obama e gli ha consentito di esercitare un ruolo autorevole e determinante a Parigi;

- d) nell'ultimo decennio la tecnologia ha fatto passi da gigante nel settore energetico.

Abbiamo, quale conseguenza, assistito al crollo dal 2007 del costo dei pannelli fotovoltaici e delle batterie al litio (per la conservazione dell'energia, intermittente, prodotta dal solare), al perfezionamento delle celle a combustibile e a notevoli progressi nella produzione e nell'uso dell'idrogeno quale vettore energetico.

Nel settore dei trasporti si è venuto a creare un mercato di vetture con motori ibridi o elettrici *plug-in* ovvero ad idrogeno che richiede, ora, l'attivazione di una domanda di acquisto più estesa (per consentire alla produzione di beneficiare di idonee economie di scala) e l'organizzazione di capillari reti logistiche per la rapida ricarica delle batterie, presso le stazioni di servizio e la distribuzione di idrogeno.

Anche l'efficienza della distribuzione dell'energia in modo interattivo (*inter-grid*) è notevolmente migliorata.

I sistemi di costruzione delle abitazioni stanno sempre più privilegiando la coibentazione, il recupero di calore e la loro autonomia energetica.

Si è quindi incominciato a comprendere che un nuovo regime

energetico fondato sull'energia solare illimitata e gratuita (e che include pure il settore eolico) è possibile, conveniente e affidabile.

- e) Le organizzazioni ambientaliste mobilitano ormai milioni di persone, orientandone le scelte.

Esse sono diventate consapevoli e documentate sulla tragica (e talvolta criminale) attività dei petrolieri e dei sostenitori dei loro interessi che hanno bloccato l'azione per il miglioramento del clima per almeno due decenni.

Recentemente esse hanno raccolto le prove che Exxon Mobil, Chevron e la famiglia Koch<sup>1</sup>, fin dagli anni 80 sapevano che le emissioni nell'atmosfera derivanti dalla combustione dei fossili stavano producendo danni incalcolabili all'ambiente e alla salute delle persone. Ciò nonostante essi hanno finanziato pseudoscientisti, Centri Studi e giornali affinché conducessero un'attività di disinformazione sistematica nei confronti dell'opinione pubblica, difendendo in ogni modo le tesi negazioniste del cambiamento climatico ad opera dell'attività dell'uomo, qualificando, contro ogni evidenza scientifica, l'aumento della temperatura come un ciclico evento meteorologico dovuto a cause naturali.<sup>2</sup>

Vi sono in ciò molte analogie con la condotta della Philips Morris sugli effetti del fumo delle sigarette, la quale dovette poi subire una *class action* legale che la condusse al fallimento.

*Big Oil* è ora "sotto scacco"; teme azioni legali clamorose (che meriterebbe pienamente) con conseguenze patrimoniali, per essa, disastrose.

Ciò ha consigliato a *Big Oil* un atteggiamento più cauto del solito.

Molte aziende petrolifere hanno diversificato la loro produzio-

ne del settore delle energie da fonti rinnovabili; come hanno fatto ad esempio, Total che, con l'acquisto della americana Sun Power è diventata il secondo produttore di energia solare del mondo, lo Stato del Qatar e le società Shell, ENI, ENEL, ecc.

Tutti questi fattori che hanno influito pesantemente sulle decisioni di Parigi continueranno a produrre i loro effetti anche nella situazione successiva, indipendentemente dalla debolezza delle misure attuative previste nell'Accordo sul clima.

Il riconoscimento "universale" delle potenzialità delle fonti di energia rinnovabili e la pur moderata spinta ricevuta dall'Accordo potrebbero accendere il rapido ed autonomo interesse di molti operatori economici al settore della decarbonizzazione e dello sviluppo sostenibile, in alternativa all'investimento negli affari di *Big Oil* e delle imprese estrattive del carbone, imprimendo un nuovo rapido sviluppo al settore della *green economy* che ora occorre.

2. Per quanto riguarda le norme, i mezzi e gli strumenti istituiti dall'Accordo di Parigi sul clima, va detto che il testo non fornisce alcuna precisa *road map* né obiettivi o target di riduzione delle emissioni, fissate secondo le differenti aree economiche.

La strategia dell'Accordo per l'attuazione delle riduzioni di emissioni inquinanti si basa principalmente sui Piani Nazionali (*Intended Nationally Determined Contribution - INDC*) richiesti a tutti gli Stati e presentati da 188 di essi.

Poiché l'attuazione di questi Piani, secondo le stime del Segretariato dell'ONU, nell'ambito dell'UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) avrebbe consentito il contenimento della temperatura solo tra 2,7 - 3° C., quindi in misura del tutto insufficiente rispetto al target di 1,5° C., essi sono stati rinviati ai mittenti con la richiesta di

revisionare i loro Piani nazionali entro il 2018 tenendo conto del nuovo limite di 1,5° C., nonché delle previsioni di aumento della domanda di energia primaria entro il 2050, come stimato dall'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE), e di incremento della popolazione a 9,7 miliardi di abitanti entro lo stesso periodo.

Si tratta di un appello che richiede una risposta volontaria, per quanto responsabile, sui quali contenuti nessuna autorità terza è in grado di intervenire, nel rispetto assoluto della sovranità nazionale di ciascuno Stato che fa parte della COP21 (quella di Parigi è stata la ventunesima "Conferenza delle Parti" dell'UNFCCC).

Per quanto riguarda il nodo chiave della *differentiation* e cioè della diversa responsabilità storica tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, questa è stabilita molto genericamente, prevedendo semplicemente che *"i Paesi sviluppati devono fornire le risorse finanziarie per assistere i Paesi in via di sviluppo"*.

Si ribadisce che i Paesi sviluppati dovranno dotare il *Green Climate Fund* (istituito dalla Conferenza sul Clima di Cancun del 2010), di 100 miliardi l'anno, ma a partire dal 2020 con l'intesa di integrare detto stanziamento nel 2025.

Mancano tuttavia tutti i dettagli sulle modalità di ripartizione dei finanziamenti tra i Paesi sviluppati e sul funzionamento del *Green Climate Fund* nonché sulle effettive dimensioni degli ulteriori finanziamenti, su quando e come saranno forniti.

L'Accordo riconosce anche l'importanza di investire in *adaptation* e in *resilience* ma anche qui non si entra nello specifico di azioni concrete e di fondi da mobilitare, pur stabilendo che dovranno essere i Paesi sviluppati a fornirli.

Per quanto riguarda i meccanismi di "trasparenza" e "revisione", il testo stabilisce una cornice flessibile all'interno della

quale si chiede agli Stati di presentare regolarmente un inventario delle emissioni prodotte e assorbite, aggiornamenti sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi previsti e informazioni sul trasferimento di capitali e conoscenze tecnologiche e supporto alla *capacity building*. Viene poi stabilito un meccanismo che prevede la revisione da parte della COP stessa dei progressi relativi a questo Accordo e una rivalutazione degli impegni individuali (per fare in modo che portino all'obiettivo finale, cosa che oggi non fanno) ogni 5 anni a partire dal 2023.

Infine, l'Accordo sul Clima, che non prevede alcuna sanzione o penalità per i Paesi che non dovessero rispettare gli Accordi sottoscritti, rinviando l'entrata in vigore al 2020, non è coerente con la dichiarata volontà di eliminare le emissioni di carbonio "non appena possibile" e non tiene conto del peggioramento rapido di tutti gli indicatori della situazione climatica mondiale e delle sue conseguenze che già ora si riscontra.

L'Accordo si presenta quindi debole e inconsistente per quanto riguarda ogni strumento attuativo, pur rimanendo il suo significato "storico" per quanto riguarda l'ambizioso obiettivo che si propone.

Il fatto è che un Accordo internazionale può "fotografare" una situazione statica ma non serve per governare una realtà dinamica, in continuo movimento e largamente imprevedibile quale quella climatica.

Come si può governare insieme fenomeni complessi di dimensioni mondiali senza adeguate istituzioni comuni?

È impossibile esprimere "insieme" qualsiasi politica comune tra 195 Stati, indipendenti e sovrani, nel settore ambientale, senza preordinare un'istituzione sopranazionale cui venga demandata l'attuazione di detta politica comune, adeguatamente finanziata.

I miglioramenti che si produrranno, sicuramente insufficienti, non saranno la conseguenza di misure comprese nell'Accordo di Parigi ma il risultato delle iniziative individuali degli Stati, della logica degli eventi e dell'azione delle forze del mercato (così come, d'altronde, è successo con il Protocollo di Kyoto).

Non a caso, da tempo, i federalisti hanno proposto la costituzione di un'Agenzia o di un'Organizzazione Mondiale per l'Ambiente sotto l'egida dell'ONU, sovraordinata rispetto agli Stati della COP.

Detta Organizzazione dovrebbe essere dotata di poteri reali e di autonomia finanziaria ed essere gestita da un'Alta Autorità indipendente, con il compito di realizzare un Piano mondiale di riduzione equilibrata delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, nonché del compito di adattare gli obiettivi secondo l'evolvere della situazione, di aiutare finanziariamente i Paesi più sfavoriti, di realizzare interventi organici di contrasto delle emergenze ambientali globali, di sviluppo delle nuove tecnologie nel settore energetico e del loro trasferimento ai Paesi in fase di industrializzazione.

La logica conseguenza dello storico Accordo di Parigi che manca completamente (e che speriamo sia rimasto soltanto "in sospeso") è proprio quello dell'urgente costituzione di tale istituzione comune, in grado di far affrontare "insieme" il problema globale del riscaldamento climatico e delle sue conseguenze.

Durante la Conferenza di Parigi si è fatto, inoltre, un gran parlare della necessità di stabilire un prezzo mondiale del contenuto di carbonio nei carburanti fossili.

Una *carbon tax* introdotta nei principali paesi inquinatori quali Cina, India, Stati Uniti, Unione Europea e Giappone, accelererebbe lo *switch* dalle fonti energetiche fossili a quelle rinno-

vabili ed, inoltre, consentirebbe di destinare una parte dei proventi della tassazione direttamente al finanziamento del *Green Climate Fund* o comunque dell'Organizzazione Mondiale per l'Ambiente che è necessario istituire.

Detta Organizzazione dovrebbe essere sottoposta al controllo democratico dell'Assemblea Generale dell'ONU e, domani, se e quanto costituita, dell'Assemblea Parlamentare dello stesso consesso (UNPA), in applicazione del principio "*no taxation without representation*".

3. Concludendo, la COP21 ha rappresentato un punto di svolta ed aperto degli spiragli.

Ora tocca alle associazioni ambientaliste vincere le resistenze dell'industria dei carburanti fossili, messa dalla storia sul lato sbagliato, usando ogni mezzo legale di contrasto, ivi compreso il boicottaggio da parte dei consumatori e l'iniziativa giudiziaria, affinché le "forze del mercato" disinvestano dalle imprese del petrolio, gas, carbone, e alimentino di nuovi capitali, pubblici e privati, la sorgente *green economy*.

Ai federalisti, di volta in volta, spetta indirizzare le azioni concrete verso obiettivi efficaci e battersi per la creazione delle istituzioni comuni necessarie.

Purtroppo siccità, tempeste, alluvioni, riscaldamento superficiale di terra, oceani e ghiacciai si stanno sviluppando a ritmi di crescente intensità.

L'incapacità dei nostri governanti, i limiti delle loro visioni "corte", la lentezza delle decisioni comuni, la forza degli interessi costituiti a difesa del vecchio regime energetico consentiranno all'umanità di provvedere in tempo ed evitare la catastrofe?

## Note

- 1 Potentissima famiglia di industriali e petrolieri americani, tradizionale finanziatrice del Partito Repubblicano e che rappresenta l'anima più conservatrice e reazionaria degli Stati Uniti.
- 2 Confronta:
  - Mark Hertsgaard, "The Paris Conference: last chance for Planet Earth", *The Nation*, 23-30 nov. 2015
  - Eric Roston, "Unearthing America's Deep Network of Climate change Deniers", *Bloomberg Newsweek*, 30 nov. 2015
  - Justin Farrell, "Network structure and influence of the climate change counter-movement", *Nature Climate Change*, 30 nov. 2015

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione regionale e continentale (a partire dall'Unione europea), i problemi relativi all'ordine mondiale e al processo di democratizzazione del sistema internazionale.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bollettino Bibliografico sul Federalismo** e l'**International Democracy Watch**.

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (TORINO)  
Telefono 011 670 5024  
Fax 011 670 5081  
**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**  
**[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**