

Ambiente, competitività e giusta globalizzazione

Duccio Bianchi, ricercatore Ambiente Italia, segreteria nazionale Legambiente

1. L'ambiente fa bene alla competitività: uno sguardo internazionale

L'Italia guarda con preoccupazione al suo futuro. Preoccupano gli aggregati macro-economici e sociali, oltre a quelli ambientali. Ma anche – o forse soprattutto ? – lo scarto tra le potenzialità e i risultati, le dichiarazioni e le realizzazioni, il persistere ostinato nel tempo di problemi dapprima occultati, poi percepiti, poi infine apparentemente rimossi.

Lasciamo parlare i numeri.

Guardiamo intanto al Prodotto Interno Lordo, che rappresenta l'indicatore più consolidato di valutazione dello stato delle economie, anche se - come è noto e non è certo qui il caso di riprendere annose discussioni – il prodotto interno lordo non rappresenta una misura del benessere e della qualità della vita.

Anche nel 2004 la crescita dell'Italia è stata contenuta entro il 1,3%. Nel 2003 era stata dello 0,3%. Nel 2002 dello 0,4%. Questa sostanziale stagnazione non è affatto condivisa con il resto del mondo e – a questi livelli – neanche con il resto dell'Europa.

Eppure il 2004 è stato un anno di eccezionale crescita economica mondiale. Il Global Economic Prospects 2005 della World Bank¹ sintetizza così la situazione “La crescita mondiale è accelerata bruscamente nel 2004, con un Prodotto Interno Lordo che avanza del 4 per cento. Tutte le regioni in sviluppo stanno ora crescendo più velocemente delle loro medie degli anni ottanta e degli anni 90. Vi ha contribuito in maniera notevole il continuo sviluppo economico della Cina, così come la forte ripresa registrata in Giappone e negli Stati Uniti”

Per dare una misura: se la Cina è cresciuta nel 2004 di circa il 9% e l'India del 6% - su tassi simili al 2002 e al 2003 -, anche gli Stati Uniti e il Giappone sono cresciuti di circa il 4% (contro una media degli anni '90 rispettivamente del 1,9% e del 1,1%) e l'Europa nel suo insieme è cresciuta del 2% (contro una media del 1,8% negli anni '90).

E' l'Italia che resta bloccata, anche all'interno di un'area – come quella europea – che sconta un dinamismo inferiore ad altre aree del mondo. Ed è ormai un blocco di lunga durata, di carattere strutturale.

Fatto 100 il Prodotto Interno Lordo del 1995, nel 2003 (per prendere un dato consolidato) il PIL dell'Unione Europea a 15 era salito – a prezzi costanti – al livello di 118. L'Irlanda – che ha conosciuto un eccezionale boom economico – era arrivata a 185. Altri paesi molto dinamici, come la Spagna o la Finlandia, erano cresciuti di oltre il 30%. La gran parte dei paesi era cresciuta di oltre il 20%. L'Italia invece si era arrestata a 112².

La crescita dei consumi è risultata debole, ma allineata agli altri paesi dell'area dell'euro. In cinque anni la produzione industriale è aumentata soltanto dello 0,9 per cento e gli investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto hanno rallentato dal 2001: nell'ultimo biennio sono diminuiti di oltre il 5 per cento. Ma è la perdita di competitività nei confronti dei paesi sviluppati e ancor più delle economie emergenti che si conferma l'elemento di maggiore debolezza del nostro sistema economico. Le esportazioni di beni e servizi si sono ridotte in quantità del 3,4 per cento nel 2002 e ancora del 3,9 nel 2003; in cinque anni sono aumentate soltanto del 3,6 per cento. La quota dei prodotti italiani sul commercio mondiale, a prezzi costanti, dal 4,5 per cento nel 1995 è

¹ World Bank, Global Economic Prospects: Trade Regionalism and Development, 2005

² Questi e gli altri dati economici sono derivati dalla banca dati NewCronos di Eurostat, <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>

discesa al 3,9 nel 1998 e al 3,0 nel 2003³. E i settori in cui si ancora si concentra la forza dell'economia italiana, il made in Italy dei settori tradizionali e del lusso, rappresentano ormai poco più di un decimo degli scambi mondiali e sono sottoposti ad una fortissima concorrenza dei paesi emergenti, non solo sul prezzo, ma ormai anche sulla qualità dei prodotti. E ciò è avvenuto in un periodo di bassa crescita del costo del lavoro: tra il 2000 e il 2004 il costo del lavoro in Italia è cresciuto del 4%, contro l'8% della Germania, il 23% della Spagna o il 20% della Finlandia

Ma per capire il declino dell'Italia – e come uscirne – non è inutile dare uno sguardo anche ad un'altra parte dell'Europa. All'Europa che ancora cresce – come reddito e come benessere sociale ed umano (ed anche ambientale).

Finlandia e Svezia, due dei paesi europei a più alto reddito procapite (rispettivamente il 57% e il 62% più alto dell'Italia), hanno conosciuto tra il 1995 e il 2004 una sostenuta crescita economica: + 37% la Finlandia, + 27% la Svezia, il triplo in un caso e più del doppio nell'altro rispetto all'Italia. Questa crescita non si è certo fondata – nè sul costo del lavoro – tra i più elevati d'Europa e cresciuto sia in Finlandia che in Svezia di oltre il 3% annuo in tutto il periodo – nè sulla bassa pressione fiscale. Una crescita imbarazzante per le teorie economiche che hanno dominato gli anni '90. Finlandia e Svezia – eredi della tradizione delle socialdemocrazie scandinave – hanno infatti mantenuto una elevata pressione fiscale. Nel 2003 il carico fiscale della Finlandia era pari al 45,1% e quello della Svezia – il più alto d'Europa – era pari al 51,4% del Pil, contro il 41,8% dell'Unione Europea (a 15) e il 43,2% dell'Italia. In Finlandia la pressione fiscale ha conosciuto una riduzione di 1,6 punti tra il 1995 e il 2003, mentre in Svezia la pressione fiscale è addirittura aumentata di 1,2 punti sul 1995⁴.

Finlandia e Svezia, invece, condividono una eccezionale incidenza della spesa in ricerca e sviluppo, pari rispettivamente nel 2002 al 3,5% e al 4,3% del Pil contro una media europea del 2% e una media Ocse del 2,2%. L'Italia invece ha una spesa per ricerca e sviluppo ai minimi dell'area Ocse, pari al 1,16%, ancora inferiore al livello del 1992. Finlandia e Svezia sono di gran lunga i paesi sviluppati con il più alto investimento in ricerca e in formazione del “capitale umano”, con tassi dell'85% e del 71% di giovani con livelli universitari di istruzione, con la più elevata concentrazione al mondo di ricercatori e tecnici (rispettivamente 7.110 e 5.186 per milione di abitanti, contro una media dei paesi sviluppati di 3.300)⁵. Finlandia e Svezia sono i due paesi europei con la più elevata densità di brevetti hi-tech per abitante (rispettivamente 136 e 101 per milione di abitanti, contro i 6 dell'Italia)⁶.

Finlandia e Svezia – e una storia non troppo diversa potrebbero raccontare anche la Norvegia o la Danimarca - hanno riscosso a partire dalla seconda metà degli anni '90 un investimento di lungo periodo in qualità e benessere. Sono stati gli alfieri del modello “sociale” europeo e oggi mostrano che politiche lungimiranti di investimento in servizi collettivi e nella qualità possono rendere quanto se non più delle politiche neoliberiste.

Qui non è cresciuto solo il Pil, ma tutti i macro-indicatori di benessere. Se guardiamo all'indice di sviluppo umano, prodotto dalle Nazioni Unite (UNDP) troviamo al primo posto la Norvegia, al secondo la Svezia e al tredicesimo la Finlandia e sia Svezia che Finlandia hanno una posizione nell'indice di sviluppo umano molto più alta di quella che hanno nella graduatoria del reddito procapite (mentre ad esempio gli Stati Uniti e l'Italia hanno una posizione peggiore). Finlandia e Svezia, insieme alla Danimarca, sono anche i tre paesi europei (e quindi del mondo) con la più

³ Banca d'Italia, Relazione economica 2003, 2004.

⁴ Indipendentemente dalle opinioni circa l'equità della pressione fiscale in Italia, è il caso di notare che non ha alcun riscontro fattuale l'affermazione che non esiste possibilità di sviluppo in paesi con il 43% di pressione fiscale.

⁵ Si veda OECD, Science and Technology Statistical Compendium 2004, 2004

⁶ Gotzfried A., High-technology and knowledge-intensity leading to more Value added, Innovation and Patents, Statistics in Focus 8/2004

equilibrata distribuzione del reddito. Se guardiamo all'indice di competitività, elaborato per il World Economic Forum, vediamo che Finlandia e Svezia si collocano al primo e al terzo posto, in netto e continuo progresso rispetto agli anni precedenti. Se guardiamo all'Environmental Sustainability Index, predisposto dalla Università di Yale, troviamo Finlandia, Norvegia e Svezia che occupano le prime quattro posizioni (mentre l'Italia occupa la 69° posizione). Molto concretamente la Svezia è anche l'unico paese europeo (insieme al Regno Unito) che ha già ridotto ed ecceduto gli obiettivi di taglio delle proprie emissioni di CO2.

E infine, ma sappiamo che in ciò gioca la grande estensione forestale, Finlandia e Svezia sono anche tra i pochissimi paesi sviluppati che non presentano un deficit ecologico secondo il calcolo dell'impronta ecologica del Living Planet Report⁷.

Allora, c'è un qualche nesso tra ambiente e competitività ?

L'Italia ha una ricchezza imprenditoriale, intellettuale e civile – oltre che un patrimonio naturale e culturale – capace di resistere al declino. Ma è una ricchezza che può esaurirsi se non viene alimentata, se non ha obiettivi comuni e condivisi, se non è sostenuta da politiche coerenti.

Formazione della forza lavoro, ricerca e innovazione, qualità delle produzioni e dei servizi, uso produttivo (non sfruttamento distruttivo) delle risorse ambientali, miglioramento e conservazione del patrimonio naturale e artistico del paese: questi ci sembrano gli assi fondamentali.

Il rapporto ambiente e competitività è storia vecchia. Nessuno contesta che lo sviluppo economico e le attività industriali o edilizie debbano essere compatibili con l'ambiente, inquinare di meno. Ma si è invece sostenuto, anche autorevolmente, che l'Italia non può permettersi di essere un apripista ambientale, che il sistema produttivo italiano non potrebbe trarre alcun vantaggio dall'essere "oltre la norma".

Dietro queste preoccupazioni – e spesso anche dietro l'enfasi con cui si pongono problemi pur reali, come la vischiosità della normativa e l'urgenza di semplificazioni – si annida la convinzione che severe regolamentazioni ambientali e territoriali e che comportamenti industriali o pubblici "oltre la norma" comportino uno svantaggio alla competitività sia micro che macro-economica, per la singola impresa e per il sistema paese.

La tradizionale teoria economica postula un tradeoff tra progresso economico e qualità ambientale, cioè che un impegno a livelli alti di prestazione ambientale è probabile che colpisca molto negativamente la competitività. Ma altri studiosi hanno però suggerito, fin dalla fine degli anni '80, che questa presunzione potrebbe essere sbagliata nelle condizioni dinamiche del mondo reale.

Una crescente quantità di studi empirici consente oggi di dare risposte fondate su qualcosa di più che evidenze aneddotiche o singoli studi di caso.

Michael Porter, della Harvard Business School e uno dei principali studiosi della competitività, ha analizzato le relazioni esistenti tra il livello di competitività delle varie economie (misurato dall'indice di competitività annualmente predisposto per il World Economic Forum), la severità delle normative ambientali (misurato con un indice composito che considera i livelli degli standard ambientali, la struttura della normativa, il sistema di controllo, l'informazione, la diffusione di sistemi di certificazione), i livelli di inquinamento atmosferico (intesi come concentrazioni polveri, di SO2 e emissioni di anidride carbonica)⁸.

Relativamente alla domanda se la severità della regolazione ambientale di una nazione aiuti o svantaggi la competitività di una nazione, le analisi condotte, sintetizza Porter, mostrano che "la qualità del regime di regolazione ambientale di una nazione è fortemente e positivamente correlato con la sua competitività (come misurata dall'Indice di Competitività corrente). Molte delle nazioni con classificazioni di testa per competitività hanno anche forti punteggi di prestazione ambientali (nell'indicatore di regolazione ambientale). La Finlandia, per esempio guida ambedue le classifiche. Gli Stati Uniti sono invece una eccezione di rilievo, con un rank alto per competitività

⁷ Global Footprint Network, Unep, WWF : Living Planet Report 2004

⁸ M. Porter et al., "Ranking National Environmental Regulation and Performance: a Leading Indicator of Future Competitiveness?" in Global Competitiveness Report 2002, 2003

ed un risultato relativamente basso per regolamentazione ambientale”. Queste correlazioni, argomenta Porter, non sono in quanto tali una prova di causalità. “Ma la scoperta che un forte regime di regolazione ambientale non è incoerente con prestazioni economiche di prima fila è in sé interessante. Infatti, il fatto che i paesi con migliori prestazioni ambientali non sembrino avere sofferto economicamente sostiene la versione "soft" dell'ipotesi secondo la quale progressi ambientali possono essere realizzati senza sacrificare la competitività”.

Testare la versione "hard" di questa stessa ipotesi, cioè che paesi con politiche e programmi ambientali pro-attivi davvero migliorerebbero le loro competitività richiederebbe serie temporali di dati che non sono ancora disponibili. Ma un primo “grezzo” tentativo è stato compiuto. Analizzando l'andamento del prodotto interno lordo nel periodo 1995 – 2000 emerge che i paesi con un sistema regolatorio ambientale più severo (in rapporto al loro livello di reddito) hanno conseguito anche una crescita più rapida del reddito. In conclusione, osserva Porter, “le nostre indagini suggeriscono che l'ambiente non ha bisogno di essere sacrificato sulla strada del progresso economico.

Completamente al contrario, i paesi che hanno le più aggressive politiche ambientali sembrano anche essere quelli più competitivi e con maggior successo economico. Abbiamo anche trovato alcune evidenze preliminari che un regime ambientale severo può accelerare la crescita economica piuttosto che diminuirla.”

Forti e credibili indicazioni vengono in questo senso, ad esempio, dal 2005 Environmental Sustainability Index, prodotto dalla Università di Yale e dalla Columbia University, con la collaborazione anche del centro di ricerche di Ispra⁹. L'Environmental Sustainability Index compara la capacità delle nazioni di proteggere l'ambiente nei prossimi decenni. L'indice integra, per 146 paesi, 76 data-set relativi alle dotazioni di risorse naturali, ai livelli passati e presenti di inquinamento, agli sforzi di gestione ambientali, alla capacità di migliorare le proprie prestazioni ambientali.

Questi indicatori permettono di fare paragoni su una serie di problemi che ricadono in cinque grandi categorie:

- Stato dei sistemi ambientali
- Riduzione dei carichi ambientali
- Riduzione della vulnerabilità umana agli stress ambientali
- Capacità sociale e istituzionale di rispondere alle Sfide Ambientali
- Gestione e collaborazione globale

Come con altri sistemi di indicatori – ad esempio con il nostro Ecosistema Urbano – i punteggi finali debbono essere interpretati e ad uno stesso punteggio possono corrispondere profili ambientali molto diversificati.

Ma già l'analisi dell'Indice nel suo insieme offre utili spunti riflessioni. In particolare, suggeriscono due considerazioni di una qualche rilevanza per la decisione politica. Primo, l'evidenza che i paesi più poveri abbiano uniformemente prestazioni meno buone su tutte le misure di qualità ambientale giustifica l'enfasi posta sulla necessità di alleviare la povertà come obiettivo centrale delle politiche, anche dalla prospettiva del progresso ambientale. Sotto molti profili - in primo luogo quelli che attengono alla capacità di governo dell'ambiente e di riduzione della vulnerabilità umana (che include indicatori sulla protezione della salute, la protezione dai disastri etc) – vi è infatti una netta cesura tra i paesi in funzione dei loro livelli di reddito. Ma, secondo, le larghe variazioni in termini di prestazioni ambientali riscontrabili fra paesi ad un livello simile di sviluppo economico suggeriscono che il reddito o lo stadio di sviluppo influenza, ma da solo non determina, le conseguenze ambientali. Alcuni paesi ricchi sembrano avere imparato meglio di altri come progredire nella qualità ambientale al di là del loro livello di sviluppo economico. Allo stesso modo,

⁹ Esty, Daniel C., Marc A. Levy, Tanja Srebotnjak, and Alexander de Sherbinin (2005). *2005 Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship*. New Haven, Conn.: Yale Center for Environmental Law & Policy. vedi: <http://www.yale.edu/esi/>

alcuni dei paesi in sviluppo sembrano avere conseguito risultati ambientali molto al di là del loro livello di sviluppo, mentre altri paesi sembrano stiano sacrificando gli obiettivi ambientali per la ricerca di una maggiore crescita economica.

E' poco significativo osservare che Italia e Cambogia hanno lo stesso punteggio, poichè i risultati nelle varie componenti dell'indicatore sono asimmetrici. E' più significativo, invece, osservare la prossimità dei risultati di Italia e Grecia e la distanza che questi due paesi hanno da Finlandia, Svezia o Austria.

Le condizioni economiche influenzano le condizioni ambientali, ma il livello di sviluppo di un paese non è l'unico (nè forse il principale) "driver" del punteggio dell'indicatore ESI.

Ad ogni livello di sviluppo, esiste una grande serie dei risultati di ESI. Questo fatto suggerisce che paesi in circostanze simili hanno disponibili una varietà di strategie di gestione ambientali alcuni delle quali sono molto più efficaci di altre.

I paesi nordici hanno un PIL procapite alto, ma anche un ESI più alto di quanto prevedibile in base al loro livello di ricchezza. Il Regno Unito, il Belgio, l'Italia e gli Stati Uniti invece precipitano molto sotto la linea di regressione statistica, indicando che la loro prestazione è inferiore a quella attesa dal loro livello di ricchezza. Allo stesso modo, la Corea o l'Uzbekistan precipitano sotto la linea di regressione, mentre l'Argentina ed il Brasile hanno prestazioni superiori al previsto.

Questa stessa analisi può essere condotta rispetto all'Indice di crescita della competitività. In linea generale vi è una correlazione positiva tra indice di competitività e indice di sostenibilità.

Analogamente con quanto avviene per la ricchezza, paesi con lo stesso Indice di Competitività risultano molto differenti sotto il profilo ambientale. "Questi risultati, osservano gli autori, suggeriscono che alcuni paesi gestiscono le sfide ambientali senza danneggiare la loro competitività. Finlandia e Stati Uniti hanno simili Indici di crescita della competitività, ma la Finlandia ha un valore di sostenibilità ambientale molto più alto. Ugualmente, Svezia, Islanda e Norvegia sono ben sopra la linea di regressione, mentre Cina, Trinidad e Tobago e Sud Corea cadono lontano dalla linea."

La chiave di queste differenze, conclude il rapporto, è data dalle scelte di governo e dalla cultura sociale dei diversi paesi.

Questo è il punto. Lo scontro aperto sul futuro dell'Italia è lo scontro tra chi pensa che questo paese ha le risorse per competere sul terreno della qualità (e quindi anche del contenuto tecnologico e creativo) e chi pensa che questo paese deve sopravvivere con un sistema industriale e di servizi assistito e protetto.

Quando pezzi importanti del sistema industriale e del governo italiano anelano la reintroduzione di barriere doganali (che possono essere fatte di dazi o di strumenti più sofisticati di esclusione) e inseguono la competitività sui prodotti maturi con la Cina e la Tunisia, allora si prepara il terreno anche per pessime politiche territoriali e ambientali. Condoni edilizio, precariato sociale e dazi ai paesi poveri si tengono assieme.

Questo approccio guarda all'indietro. Non c'è futuro in questa visione. I paesi che saranno più competitivi, scrive anche il rapporto dello World Economic Forum, saranno quelli che investiranno in ricerca, innovazione, formazione del capitale umano. Possono essere (e sono) altamente competitivi anche paesi come quelli scandinavi, che hanno conosciuto portentosi tassi di crescita mantenendo un forte sistema di protezione sociale e imponendo le più rigide e avanzate politiche ambientali del mondo, sovvenzionati da una elevata (ma intelligente) pressione fiscale.

Le politiche ambientali, allora, diventano un pezzo della riforma del sistema industriale e sociale italiano.

Due, soprattutto, sembrano i grandi temi ambientali che si incrociano oggi direttamente con le politiche economiche e sociali: le politiche per il commercio e i sussidi all'agricoltura da un lato, le politiche energetiche e per la riduzione delle emissioni climalteranti dall'altro.

2. Cambiare le regole del commercio, eliminare i sussidi perversi: i primi passi per una buona globalizzazione.

Il bilancio della globalizzazione liberista: speranze e omissioni

Più di venti anni di globalizzazione e di governo neo-liberista hanno prodotto risultati molto contrastanti. C'è stata integrazione, ma anche nuove e acute marginalizzazione. Ci sono stati vincenti e perdenti. Ci sono storie diverse, per diverse aree del mondo e per diversi gruppi sociali. C'è stata, talvolta, una buona globalizzazione. C'è stata – più spesso – una cattiva globalizzazione.

Non nascondiamo gli aspetti positivi, per certi versi anche esaltanti, dei processi innescati in questi anni. Una parte dei paesi in via di sviluppo – e in primo luogo la Cina e un'altra manciata di paesi soprattutto del Sud est asiatico, che non hanno seguito le ricette del Fondo Monetario Internazionale - ha conosciuto una prorompente crescita economica, ridotto la povertà e la denutrizione (in un decennio i poveri sotto i 2 dollari in Cina diminuiscono di 200 milioni e del 20% della popolazione, mentre le persone in stato di denutrizione in venti anni scendono dal 30% al 10%), favorito l'accesso alla salute e all'istruzione e in (qualche caso) alle libertà civili – anche se spesso con crescenti ineguaglianze interne.

Contemporaneamente 2 miliardi di persone – soprattutto in Africa, Medio Oriente e nell'ex Unione Sovietica – sono state relegate ai margini del sistema economico mondiale. Qui è comparsa o è ancora cresciuta la povertà: nell'Europa dell'est e soprattutto nella ex-Unione sovietica, dalla fine del comunismo ad oggi, i poveri (sotto i 2 dollari) sono più che triplicati, sfiorando oggi i 100 milioni, il 20% della popolazione. Mentre emergevano alcuni magnati, sulle macerie del comunismo un capitalismo selvaggio e mafioso portava, secondo le stime per il 2001, 34 milioni di persone in stato di denutrizione.

E più in generale su scala mondo, interrompendo un processo che durava da due decenni, negli ultimi cinque anni torna a crescere in valore assoluto il numero delle persone alla fame: altri 30 milioni tra il 1997 e il 2001, giungendo oggi a oltre 830 milioni.

Nell'Africa subsahariana tutti gli indicatori continuano a mostrare (anche se nel 2002/2003 appaiono alcuni deboli segni positivi) un peggioramento in valore assoluto: diminuisce in valore assoluto il reddito procapite, aumentano i poveri e i denutriti. E qui diminuisce persino l'attesa di vita, in parte rilevante per effetto dell'Aids: 45 anni di vita media, un ritorno ai livelli dei primi anni '70, quasi la metà dell'attesa di vita dell'Italia. Queste aree del mondo hanno sperimentato una crescita solo delle condizioni di esclusione e delle ineguaglianze. Vivono un tragico percorso di declino, con una ripresa di conflitti armati ed etnici, discriminazioni verso le minoranze, regressioni autoritarie.

Le grandi opportunità derivanti dal progresso tecnologico non sono state condivise. Negli ultimi due decenni, in particolare nell'ultimo decennio, il possibile miglioramento nelle condizioni di vita si è spesso rallentato e in alcune aree è persino regredito.

Molti fattori hanno pesato in questo declino. Una parte non irrilevante l'hanno giocata anche la qualità delle classi dirigenti locali – spesso però, non dimentichiamolo, selezionate anche con il supporto di governi e poteri economici dei paesi sviluppati - l'insorgere di conflitti, l'instabilità politica o la vera e propria assenza di una struttura statale.

Ma sono state le politiche dei paesi sviluppati, le politiche degli organismi finanziari internazionali (dal Fondo Monetario Internazionale al WTO), in alcuni casi l'azione propria di grandi imprese transnazionali, che hanno orientato se non determinato gli esiti.

La liberalizzazione commerciale e finanziaria, le privatizzazioni e l'iniezione improvvisa di capitalismo in paesi privi di cultura del mercato, imposta dalle politiche del Fondo monetario e dal

Wto a molti paesi poveri e con un sistema economico e statale non adeguatamente strutturato, ha spesso esasperato povertà e ineguaglianze. La liberalizzazione dei flussi finanziari ha esposto le economie di questi paesi a manovre speculative che hanno innescato rovinose crisi economiche e provocato un sensibile aumento delle povertà.

Per alcune aree del mondo, l’Africa in primo luogo, siamo letteralmente di fronte a un genocidio per omissione di soccorso. Non è retorica. Guardate i freddi numeri sugli aiuti allo sviluppo. In moneta corrente, senza considerare l’inflazione, gli aiuti ai paesi in via di sviluppo sono diminuiti: erano 55 miliardi di dollari nel 1990, sono diventati 52 miliardi nel 2001, lo 0,25 del Pil. Per ogni abitante e in valore reale è una riduzione secca di circa il 20%. E dentro tutto ciò diminuisce persino la quota andata ai paesi africani. Neanche laddove esistono istituzioni democratiche e consolidate e una leadership “top class” come in Sudafrica i paesi sviluppati aprono vere linee di credito e di assistenza. E ancora una volta non è retorica ricordare che contemporaneamente nel 2002 la spesa militare, trainata dagli Stati Uniti, ha ripreso a correre, dopo il declino degli anni ’90, raggiungendo quasi 880 miliardi di dollari, il 2,5% del Pil mondiale.

In tutti i casi, anche rispetto ai paesi di “successo”, quella che noi, con un giudizio morale e di valore, chiamiamo “cattiva” globalizzazione ha allargato divario di reddito, disponibilità di consumi, controllo delle risorse, soprattutto delle risorse tecnologiche e intellettuali. Ciò nonostante, i successi di alcuni dei paesi – proprio di quei paesi come la Cina e l’India dove vive la gran parte dei poveri e poverissimi del mondo – cominciano a preoccupare. E allora si mantengono o si vogliono rafforzare i doppi standard del commercio internazionale che limitano gli accessi sui mercati ricchi di questi paesi.

I doppi standard del commercio internazionale: l'accesso negato ai paesi poveri

Il commercio internazionale è oggi governato da un sistema di regole molto squilibrato, determinato non solo dal potere politico e militare degli stati sviluppati, ma anche dall’autonomo potere economico e dalla capacità di influenza di coalizioni di imprese transnazionali che oggi valgono circa un quarto del Pil mondiale.

Queste regole, da un lato riducono il potere negoziale dei paesi poveri, che operano essenzialmente nel mercato delle materie prime, dall’altro indeboliscono o impediscono loro l’accesso ai mercati dei paesi sviluppati attraverso sistemi protezionistici diretti e indiretti (sussidi).

La concessione di aiuti e crediti è stata subordinata ad una rapida apertura delle economie dei paesi in via di sviluppo. La rimozione delle barriere doganali nei paesi in via di sviluppo è stata più rapida e intensa di quella avvenuta nei paesi sviluppati. Le tariffe medie all’importazione sono state ridotte di due terzi nei paesi dell’America latina e sono state dimezzate nell’Africa subsahariana e nel Sud est asiatico (Oxfam 2002).

La liberalizzazione delle importazioni ha favorito la penetrazione dei prodotti agro-alimentari sussidiati e ha contribuito ad abbassare artificialmente i prezzi sul mercato mondiale. Con un effetto fondamentale: quello di stravolgere i mercati e le economie locali, soprattutto in America latina e nel sud est, minacciando la sopravvivenza dei contadini poveri e rendendoli più esposti alla concorrenza delle imprese transnazionali del Nord del mondo.

Ciò si è sommato e ha alimentato il declino dei prezzi delle materie prime e il peggioramento delle ragioni di scambio.

Molte delle più povere economie del mondo dipendono dalle materie prime e per più del 50% dei paesi in via di sviluppo oltre la metà delle entrate da esportazioni proviene da non più di tre prodotti.

Questi paesi - e soprattutto i loro abitanti poveri - hanno subito le conseguenze dell’intenso declino (e della volatilità) dei prezzi delle materie prime negli ultimi venti anni: più del 50% per le materie

prime agricole (e superiore per le materie prime agricole caratteristiche dei paesi poveri: l'85% per il caffè, il 70% per il cacao) e del 40% per i minerali. Mentre, nello stesso periodo l'indice dei prezzi manifatturieri cresceva di ca. il 40%.

Ciò ha modificato sfavorevolmente le ragioni di scambio per la gran parte dei paesi in via di sviluppo, forti esportatori di materie prime e importatori di prodotti industriali.

Gli introiti si sono drasticamente ridotti anche a fronte di una maggiore produttività.

Il prezzo del caffè, di cui si esporta il 76% della produzione, nel 2003 valeva 1420 dollari a tonnellata contro i 4400 del 1980 e una contrazione simile l'ha conosciuta il cacao (1750 dollari/t nel 2003 contro 3.300 del 1980) e anche molti metalli, come il rame (che si è dimezzato). Questo declino, anche in presenza di una consistente crescita della produzione, si è tradotto in un impoverimento di milioni di piccoli contadini. La ICO (International Coffee Organizations) ricorda che per effetto di questi bassi prezzi, migliaia di piccoli coltivatori in Vietnam e Messico vendono le loro proprietà per pagare i debiti, in Guatemala si è dimezzata la forza lavoro, in Colombia le piantagioni di coca si stanno espandendo nell'area del caffè.

La riduzione dei prezzi delle materie prime agricole è stata artificialmente enfatizzata dal sistema dei sussidi. I forti sussidi all'agricoltura erogati negli Stati Uniti e nell'Unione Europea hanno depresso i prezzi mondiali di beni primari per le economie dei paesi in via di sviluppo.

L'alterazione delle ragioni di scambio è una delle ragioni fondamentali del problema del debito per quei paesi che dipendono pesantemente dall'esportazione di materie prime e che hanno sofferto del declino dei prezzi. Aiuti e soppressione del debito contribuiscono ad alleviare il problema, ma non lo risolvono. Il nodo fondamentale rimane quello di una maggiore equità del commercio internazionale e del sostegno alla diversificazione produttiva.

Per non restare emarginati e subire un ulteriore declino, i paesi in via di sviluppo hanno bisogno di diventare competitivi nei prodotti che esportano e di diversificarli. Però la gran parte dei paesi in via di sviluppo è stata rallentata nello sviluppo e nella diversificazione della loro economia.

Simulazioni condotte da Oxfam (Oxfam, 2002) hanno mostrato che se i paesi in via di sviluppo aumentassero la loro quota nelle esportazioni mondiali di solo il 5% ciò genererebbe oltre 350 miliardi di euro, sette volte più di quello che ricevono in aiuti. Una crescita dell'1% della quota di esportazioni mondiali per ciascuna delle regioni in via di sviluppo potrebbe determinare una riduzione della povertà del 12%.

Le regole dei mercati globali rendono difficile questa evoluzione. Da un lato i mercati richiedono alta affidabilità, qualità, flessibilità dei prodotti e dei processi produttivi, requisiti che non vengono incontrati da quei paesi in via di sviluppo che sono più poveri di risorse tecnologiche e di livelli educativi. Dall'altra i mercati dei paesi sviluppati hanno posto un insieme di barriere tariffarie e non tariffarie (regole amministrative e burocratiche, certificazioni di standard tecnici etc) che ostacolano l'accesso dei paesi meno sviluppati anche su prodotti agro-alimentari e ad alta intensità di lavoro (ad esempio i prodotti tessili).

Anche nel suo ultimo Global Economic Prospects 2004, la Banca Mondiale ricorda che la struttura delle tariffe commerciali penalizza l'insieme dei paesi in via di sviluppo perché le loro esportazioni tendono ad essere concentrate in prodotti per i quali l'accesso al mercato è altamente ristretto ed auspica una revisione delle tariffe "a favore dei poveri" perché ancora oggi le esportazioni che derivano dal lavoro della popolazione povera - prodotti agricoli e prodotti industriali ad alta intensità di lavoro, come tessili e calzature - si trovano di fronte tariffe che sono più del doppio di quelle applicate al lavoro dei non poveri (rispettivamente un valore medio del 15% e del 6%). Siamo di fronte a quello che è stato efficacemente definito un "doppio standard" nelle regole del commercio internazionale. Approfittando della loro maggiore forza negoziale, i paesi sviluppati hanno di fatto creato un sistema che scoraggia le esportazioni dai paesi in via di sviluppo, se non per le materie prime non lavorate.

Questo sistema tariffario colpisce in particolare i prodotti agricoli, qualora vi sia una qualche competitività con i prodotti dei paesi sviluppati. L'importo medio delle tariffe sui prodotti agricoli, nei paesi dell'Unione europea, è superiore a quello di qualsiasi altra categoria di prodotto. Per i prodotti agricoli la barriera all'accesso sui mercati è data soprattutto dai regimi di sussidi alla produzione e di sussidi alle esportazioni la cui dimensione è in alcuni casi persino equivalente all'intero valore della produzione. Complessivamente i sussidi all'agricoltura nei paesi sviluppati (area Ocse) hanno un importo che è 6 volte quelli degli aiuti allo sviluppo e superiore all'intero prodotto interno lordo dell'Africa Subsahariana.

Ma barriere importanti riguardano anche i prodotti industriali. Negli anni '90 ai paesi in via di sviluppo che volevano esportare nell'area Ocse si applicava una tariffa media sui prodotti industriali superiore di 4 volte a quella applicata ad un altro paese dell'area Ocse. Più concretamente, per le esportazioni negli Stati Uniti, il Bangladesh paga in media ogni anno una tariffa del 14%, mentre un paese europeo ha una tariffa media dell'1%. I prodotti industriali dei paesi in via di sviluppo sono in particolare gravati da tariffe di picco - cioè tariffe superiori al 15% - che gravano su circa il 60% delle loro esportazioni ai paesi dell'area Ocse (Unione Europea, Stati Uniti, Canada e Giappone). Ma un meccanismo particolarmente deleterio per lo sviluppo e la diversificazione produttiva dei paesi poveri è quello delle tariffe scalari, cioè le tariffe differenziate (e crescenti) in funzione dello stadio di lavorazione del prodotto. Queste tariffe sono diffusamente applicate sia ai prodotti agro-alimentari che ai prodotti industriali (in particolare nel settore tessile e delle pelli).

Facciamo quattro esempi, con dazi in vigore al luglio 2003 per le importazioni in Italia.

Il caffè prodotto in Brasile è sottoposto ad un dazio dello 0% se è importato grezzo, ma il dazio sale al 7,5% se il caffè è torrefatto e al 9% se il prodotto è decaffeinato.

L'ananas prodotto in Thailandia può essere importato a dazio del 2,3% se è fresco, ma il succo d'ananas è soggetto ad un dazio del 16% e il succo liofilizzato ad un dazio del 33,6%.

Il cotone dell'India è importato ad un dazio 0%, ma una t-shirt in cotone è sottoposta ad un dazio del 9,6%.

La carne bovina del Sudafrica può essere importata fresca in carcassa con un dazio del 12,8% + 1,8 Euro/kg, ma se la carne è già senza osso il dazio sale al 12,8% + 3 Euro/kg e se la carne viene lavorata o essiccata il dazio sale al 15,4% + 3 Euro/kg.

In altre parole, quanto più sale il valore aggiunto dei prodotti che vengono dai paesi in via di sviluppo tanto più salgono i nostri dazi. E salgono fino a livelli tali da far perdere competitività a quei prodotti.

Le quote all'importazione sono una forma estrema di barriera, che impedisce ai prodotti competitivi di paesi in via di sviluppo di accedere sui mercati oltre una certa definita quantità. Nei paesi dell'Ocse - e anche nell'Unione Europea - sono solo adesso saltate le quote restrittive all'importazione per prodotti e tessili calzature, cioè per prodotti ad alta intensità di lavoro dove i paesi in via di sviluppo sono più competitivi soprattutto sui livelli qualitativi più bassi. Queste quote sono state dimesse nel 2005, ma ancora nel 2002 il regime delle quote governava più o meno la stessa estensione di prodotti coperta da questo regime negli anni '80.

A ciò si aggiungono misure di protezione non tariffarie di tipo indiretto rappresentate da norme e standard di prodotto (più spesso di tipo burocratico-amministrativo che di ordine ambientale o di sicurezza) che di fatto limitano o scoraggiano l'accesso soprattutto dei paesi più poveri.

Anche la stessa "tracciabilità", cioè la certificazione d'origine del prodotto, applicata (o di cui si richiede l'applicazione) ad una estesa serie di prodotti si sta trasformando da una misura di sicurezza ambientale e sanitaria in una misura di tipo protezionistica spogliata delle sue finalità ambientali.

Prese singolarmente queste misure danneggiano profondamente i paesi in via di sviluppo. Quando le consideriamo tutte assieme aiutano a spiegarci perchè i paesi in via di sviluppo non sono stati in grado di aumentare la loro quota nel commercio mondiale. Alcuni studi hanno quantificato i danni indotti dalla mancata liberalizzazione commerciale per i paesi in via di sviluppo: più di 3 miliardi di dollari ciascuno per India, Cina e Brasile, più di 14 miliardi per l'insieme dell'America latina, più di 2 miliardi per l'Africa subsahariana.

Anche dopo il round di Doha del WTO, che doveva sancire l'apertura dei mercati sviluppati, i paesi in via di sviluppo non hanno ricevuto significative tariffe preferenziali nelle categorie di prodotto chiave, nelle quali essi tendono ad avere un vantaggio comparativo. Inoltre, l'applicazione di queste norme è stata soprattutto riservata ai Least developed Countries (come per l'Unione Europea con il programma Everything But Arms) e quindi ha escluso i paesi dove vive in realtà la gran parte dei poveri del mondo, come il Brasile, la Cina, l'Indonesia, l'India, la Malesia, il Pakistan. Inoltre - come descriveremo più estesamente avanti - anche questi sistemi tariffari preferenziali secondo le più recenti ricerche (Hoechman, 2003), sono spesso di poco interesse perchè escludono temi importanti come i tessuti o i prodotti agricoli, prevedono soglie sul valore dei prodotti di esportazione che beneficiano delle preferenze e soprattutto richiedono complessi adempimenti amministrativi e burocratici.

Protezionismo e dumping agricolo: danni ambientali e danni sociali

Il caso più eclatante di discriminazione commerciale riguarda i prodotti agricoli. Nell'agricoltura la protezione tariffaria si associa anche ad una massiccia protezione derivante dal regime dei sussidi alla produzione e all'esportazione.

Sull'insieme dei paesi sviluppati (paesi Ocse) i sussidi all'agricoltura valevano nel 2002, 340 miliardi di euro, ca. l'1,2% del Pil. La dimensione di questi sussidi è più di 6 volte il valore di tutti gli aiuti allo sviluppo e supera il valore del prodotto interno lordo di tutta l'Africa subsahariana (301 miliardi di dollari). Si tratta di un flusso di risorse tale da stravolgere il mercato mondiale dei prodotti agricoli, ponendo insuperabili barriere alle produzioni dei paesi terzi.

Le promesse di riduzione non sono state mantenute. I sussidi complessivi alla produzione e all'attività agricola valgono ancora nel periodo 2000 - 2002 il circa il 46% del valore della produzione agricola in Europa e il 48% negli Stati Uniti, sostanzialmente gli stessi valori del periodo 1990-92 (rispettivamente il 49% nella UE e il 45% negli Usa).

Nonostante la riforma della politica agricola comune europea, la maggior parte dei sussidi è sempre diretta al sostegno delle produzioni. Molto si è detto, ma poco si è fatto.

L'entità dei sussidi è dirimpante, se confrontata con i redditi dei paesi poveri.

Il sussidio destinato all'industria del latte in Europa equivale a circa 913 dollari per ogni mucca, più del doppio del reddito medio procapite dell'Africa e a 100 il reddito procapite fornito come aiuti all'Africa Sub-sahariana.

Nessun settore del commercio mondiale è più distorto di quello agricolo, nel quale i paesi sviluppati praticano sistematiche politiche di "dumping" (di vendita sotto i costi di produzione) grazie ai molteplici meccanismi di sovvenzioni.

La dimensione del fenomeno merita di essere ricordata con quattro casi.

I produttori di cotone americani hanno ricevuto nel 2001 sussidi per 3,6 miliardi di dollari - tre volte gli aiuti americani all'Africa (e più del doppio del prodotto interno lordo di paesi come il Burkina Faso o il Mali). Grazie all'entità di questi sussidi i produttori americani hanno aumentato le loro esportazioni e provocato un abbassamento dei prezzi mondiali di circa il 25%. I più bassi prezzi mondiali del cotone si sono ripercossi duramente sulla vita dei produttori di cotone dell'Africa

Occidentale, dove 11 milioni di persone dipendono dalla coltivazione del cotone. Nonostante l'elevata produttività e competitività delle colture, i produttori africani hanno subito il dumping dei produttori americani. In Benin, la riduzione dei prezzi associata ai sussidi americani si è tradotta in una crescita del 4% della povertà (250.000 persone sotto la soglia di povertà) e in Burkina Faso ciò ha significato una perdita di entrate dall'estero ben superiore a quella degli aiuti e della soppressione del debito.

Nella produzione cerealicola, la tutela dei prezzi operata dall'Unione Europea (in questo settore i sussidi determinano il 48% del reddito) ha consentito una eccezionale crescita della produzione e della produttività (+2,5% annuo dal 1970, rispetto all'1% annuo degli Stati Uniti). Per effetto dei sussidi alle esportazioni e dei sussidi alla produzione il prezzo di esportazione del grano europeo è circa il 35% del prezzo di produzione e può competere e erodere quote di mercato al grano dell'Argentina. L'effetto di queste misure è stato che i produttori di paesi in via di sviluppo hanno perso importanti quote di mercato (soprattutto le potenziali quote derivanti dall'aumento dei consumi) e non possono disporre di risorse per modernizzare l'attività agricola (la meccanizzazione è stagnante in molti paesi in via di sviluppo). Contemporaneamente i consumatori europei pagano (indirettamente, attraverso la tassazione destinata agli incentivi) un costo superiore per prodotti analoghi.

Lo zucchero è un altro caso esemplare. L'Europa ha costi di produzione dello zucchero tra i più alti d'Europa. Ciò nonostante è anche il principale esportatore di zucchero raffinato. Questo apparente paradosso dipende dai sussidi erogati alla produzione (e alle esportazioni). I produttori europei sono pagati tre volte il prezzo mondiale dello zucchero e le eccedenze (ca. 7 milioni di tonnellate) possono essere esportate a prezzi che sono circa il 25- 30% del costo di produzione. In questo modo i produttori europei diventano competitivi e deprimono i prezzi del mercato mondiale danneggiando produttori più efficienti come il Brasile (che lamenta un danno economico per 900 milioni di dollari annui) o il Malawi e la Thailandia. Nel frattempo, con alti dazi viene protetto il mercato interno.

Il settore del latte è un esempio quasi paradossale - e particolarmente odioso - delle distorsioni indotte dai sussidi. I contributi dell'Unione Europea al settore del latte, pari a circa 16 miliardi di euro secondo l'Ocse (il 40% del valore della produzione) equivalgono a più di 2 dollari al giorno per ciascuna mucca europea. Più del reddito di cui godono due miliardi di persone del pianeta. La parte più rilevante di questi sussidi va ai trasformatori, a grandi società come la Nestlé (e andavano anche alla Parmalat), non a sostenere i piccoli produttori e i mercati locali. Grazie a questi sussidi i prodotti di trasformazione (latte in polvere, burro) possono addirittura essere commercializzati a prezzi competitivi nel terzo mondo. Così in Giamaica, Repubblica Domenicana, Kenya e India l'importazione di questi prodotti ha messo in crisi decine di migliaia di piccoli agricoltori.

Ironicamente, però, per i consumatori europei il costo del latte è più alto che in qualsiasi altro paese del mondo.

Questi fenomeni di dumping riducono il potere negoziale e i mercati per i produttori dei paesi in via di sviluppo. Già nel 2001, la Banca Mondiale ("Attacking the poverty", 2001) ha stimato una perdita annua di 20 miliardi di dollari per effetto del protezionismo in agricoltura.

Questi meccanismi protezionistici e di dumping non operano in favore dell'ambiente.

La riforma della politica agricola europea, con l'ultimo accordo di giugno 2003, ha ampiamente ridimensionato le aspettative di una riduzione dei sussidi alla produzione, di una eliminazione del sostegno al dumping delle esportazioni, di una conversione verso la tutela ambientale e lo sviluppo rurale.

Nell'Unione Europea la maggior parte dei sussidi è sempre diretta al sostegno delle produzioni.

Questi meccanismi non tutelano e favoriscono la produzione biologica e di qualità o i prodotti tipici. Per la struttura dei mercati e del consumo dominante nei paesi occidentali non è la qualità elevata che viene protetta, è la qualità bassa.

In Italia sono stati erogati nel 2002 oltre 4,6 miliardi di euro di aiuti alla produzione (dei quali 840 milioni direttamente da stato e regioni), il doppio rispetto ai 2,3 miliardi di euro erogati nel 1992. La quota principale è destinata (con un forte squilibrio rispetto al valore della produzione) alle produzioni cerealicole, ai semi oleosi e al tabacco. Eclatante il caso del tabacco con 330 milioni di euro di aiuti su 370 milioni di euro di valore della produzione. Le misure agro-ambientali e di sviluppo rurale che dovevano essere il cuore della riforma sono ancora relegate ai margini. Con 650 milioni di euro (appena il doppio dei sussidi al tabacco) rappresentano appena il 12% della spesa del Feoga-garanzia, la principale voce di spesa pubblica per l'agricoltura.

Sussidi perversi: il caso italiano del Riso

Il sistema dei sussidi ha effetti perversi, di danno economico e ambientale. Il caso emblematico, per l'Italia, è quello del riso.

Il riso è la principale risorsa alimentare per miliardi di persone e per la maggioranza dei poveri del mondo. La sua produzione è molto diffusa ed è prevalentemente destinata al consumo interno - solo il 5-6% della produzione mondiale è destinata all'export.

Per tradizioni alimentari, il consumo di riso è concentrato nei paesi asiatici. Su scala mondiale, l'Europa è un consumatore minore, ma un importatore netto.

L'unico paese europeo con una significativa produzione è l'Italia. Ma la produzione italiana di riso è tradizionalmente concentrata su varietà tipiche, diverse da quelle prevalenti sui mercati mondiali. La tipica produzione di riso italiana è formata da varietà della sottospecie japonica, che hanno una alta cessione di amido. La gran parte della produzione internazionale è invece costituita dalla sottospecie indica, con chicchi lunghi e poca cessione di amido in cottura.

Il riso è un caso esemplare per capire il meccanismo dei sussidi perversi, che danneggiano i paesi poveri, i consumatori e la qualità ambientale.

Nell'Unione Europea, anche dopo le revisioni seguite all'Uruguay Round, l'importazione di riso è stata sostanzialmente penalizzata. Altri paesi, come il Giappone, hanno persino fatto di peggio ponendo una tariffa pari al 700% il costo medio della produzione mondiale.

In Europa, invece, la tariffa standard applicata alle importazioni da paesi terzi è appena superiore ai prezzi di vendita sui mercati mondiali. D'altra parte un dazio superiore al costo di produzione interno appare già sufficiente. Per il riso semigreggio è pari a 264 euro/tonnellata (con un prezzo sui mercati mondiali nel luglio 2003 di 240 euro/tonnellata), mentre per il riso lavorato sale a 416 euro/tonnellata (contro un prezzo di mercato inferiore a 300 euro/tonnellata), secondo il criterio delle tariffe scalari.

Una riduzione tariffaria è stata concessa, entro il limite massimo di 125.000 tonnellate (che potrebbero corrispondere, allo stato attuale, a ca. un quarto delle importazioni comunitarie) a risi provenienti dagli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico a cui viene applicato un dazio di 88 euro sul semigreggio e di 133 euro sul lavorato e semilavorato.

Una specifica riduzione tariffaria (con una tariffa che si colloca a 14 euro/tonnellata) è stata concessa anche per il riso Basmati (che ha un valore di mercato superiore alle varietà europee) proveniente da India e Pakistan, ma solo per il riso semigreggio - con esclusione sia del semilavorato che del lavorato (cioè delle tipologie a valore aggiunto).

Per il riso proveniente dal Bangladesh vi è ancora un regime agevolato, con dazi comunque pari a 127 euro/t per il semigreggio e a 193 euro/t per il lavorato o semilavorato.

Nessuna agevolazione è prevista per il principale esportatore asiatico, la Thailandia (se non un modesto contingente Gatt).

E' evidente che questo meccanismo tariffario penalizza i principali produttori, limitandone l'accesso sui mercati con dazi esorbitanti o contingentandoli o indirizzandolo sulla sola fornitura di materia prima greggia, non lavorata, quindi scoraggiandone la diversificazione produttiva.

Il totale delle importazioni europee da paesi terzi era infatti pari nel 2002 a sole 467.000 t (meno delle esportazioni di riso lavorato dell'Italia), costituite per l'80% prevalentemente da riso semigreggio di tipo indica. Le importazioni di riso lavorato erano pari a sole 88.000 tonnellate. Sui mercati europei viene pertanto protetta la produzione interna, anche se ciò comporta maggiori costi per i consumatori.

Per l'Italia, che è il principale produttore europeo, questo meccanismo di protezione ha prodotto l'inatteso risultato che l'Italia è diventata un esportatore netto non solo verso gli altri paesi europei, ma anche verso i paesi in via di sviluppo. Incredibile ma vero. Nel periodo 1995 - 2002 l'Italia ha incrementato le sue esportazioni totali (da 447.000 a 513.000 t di riso semilavorato e lavorato) e in particolare le esportazioni verso i paesi in via di sviluppo (da 81.000 a 93.000 tonnellate). Contemporaneamente sono drasticamente diminuite le sue importazioni, passate da 31.000 a 10.000 e quasi azzerate (entro questa quota) le importazioni da paesi in via di sviluppo (da 27.000 a 2.000).

Import-export di riso dell'Italia (di cui verso Paesi in Via di Sviluppo), in tonnellate

	1995	1998	2001	2002
Esportazioni totali	447.865	505.665	484.488	513.659
<i>di cui verso PVS</i>	<i>81.513</i>	<i>131.797</i>	<i>52.697</i>	<i>92.665</i>
Importazioni totali	31.858	10.170	14.195	10.738
<i>di cui da PVS</i>	<i>27.437</i>	<i>6.788</i>	<i>6.573</i>	<i>2.236</i>

Fonte: dati ICE per riso semilavorato e lavorato

Ma questo non è stato l'unico effetto indotto dal perverso meccanismo dei sussidi alla produzione e della protezione alle importazioni.

L'altro rilevante effetto è stato il rapido cambiamento delle tipologie produttive. Mentre si difendeva la tipicità delle produzioni nazionali, il prezioso Carnaroli e il difficile Vialone Nano, si trasformava improvvisamente la struttura delle colture. Ancora nel 1987 sui 200 - 220.000 ettari stabilmente destinati a risaie non un solo ettaro risultava destinato alla coltivazione della specie indica (il gruppo lungo - B, quella del thaibonnet, basmati etc). Nel 1988 appaiono i primi piccoli appezzamenti, complessivamente 300 ettari, lo 0,1% della superficie coltivata a riso. In poco più di un decennio la specie indica ha colonizzato le risaie e oggi occupa il 27% della superficie agraria, con una estensione che è quasi 10 volte quella destinata alla coltura del tipico Carnaroli.

Superficie coltivata a riso in Italia, per tipologia (ettari)

	1988	1992	1997	2002
Tondo	31.565	48.569	63.798	44.499
Medio	83.947	61.286	26.335	16.976
Arborio e lungo-A	83.354	81.872	123.312	98.579
Indica e lungo-B	293	24.682	19.391	58.621
Totale	199.159	216.410	232.835	218.676
% Indica	0,1%	11,4%	8,3%	26,8%

Fonte: Istituto Nazionale Risi

L'effetto non è solo quello di stravolgere la tipicità della nostra produzione. Ma anche di introdurre specie che per il loro adattamento e la loro produttività necessitano di maggiori ricorsi a prodotti fitosanitari.

Questa trasformazione non è stata l'inevitabile effetto dell'evoluzione dei gusti alimentari e dall'introduzione del riso parboiled: per soddisfarlo bastava comprare (a prezzi stracciati) i prodotti thailandesi o vietnamiti. E' stata, soprattutto, l'effetto dei sussidi che hanno reso competitivo, nel

mercato interno europeo e extraeuropeo, la produzione risicola nazionale, anche su varietà del tutto estranee.

Everything but Arms: un buon inizio, ancora inefficace.

Nel 2001, l'Unione Europea ha lanciato l'iniziativa conosciuta come Everything but Arms (tutto tranne le armi) con cui si liberalizzavano immediatamente gli accessi sul mercato europeo per 919 diversi tipi di prodotti azzerando il dazio doganale, sostanzialmente per tutti i prodotti tranne (oltre le armi) Banane, Riso e Zucchero. Per questi tre prodotti la liberalizzazione viene posticipata: al 2006 per le banane e al 2009 per riso e zucchero.

L'iniziativa Everything but Arms è però rilevante soprattutto perchè lancia un segnale di apertura dei mercati ai paesi più poveri. E, rispetto ai paesi LDC, l'iniziativa EBA stabilisce un regime di azzeramento dei dazi permanente (mentre i regimi preferenziali sono spesso a termine), con l'obiettivo di creare le condizioni anche per una diversificazione produttiva.

L'efficacia diretta di questa misura è però discutibile.

In primo luogo, la liberalizzazione non si applica a tutti i paesi in via di sviluppo, ma solo ai paesi definiti come "Least Developed Countries", i paesi meno sviluppati che comprendono 49 stati principalmente dell'Africa Subsahariana. I paesi LDC contavano complessivamente circa 700 milioni di abitanti e annoverano poco meno di 500 milioni di persone sotto il reddito procapite di 2 \$ al giorno, all'incirca il 20% del totale dei poveri (<2\$/giorno) del mondo. Nella lista dei LDC però non rientrano gli stati più popolosi nei quali si concentra la grande maggioranza dei poveri del mondo, ma anche le maggiori potenzialità di competizione. Non sono paesi LDC - e quindi non godono di questi benefici - i due più importanti paesi dell'Africa Subsahariana (Nigeria e Sudafrica), nè i principali paesi dell'Asia (Cina, India, Indonesia, Thailandia), nè tutti quelli dell'America Latina.

L'ambito di applicazione della EBA è dunque limitato rispetto al più ampio universo dei paesi in via di sviluppo.

In secondo luogo, l'iniziativa EBA è intervenuta a liberalizzare un gran numero di prodotti che però, oggi, non sono di fatto esportati. L'export verso la UE dei prodotti "liberalizzati" con l'iniziativa EBA è stato pari nel 2001 a 3,7 milioni di euro, pari allo 0,03% del totale delle esportazioni dei paesi LDC verso la UE nello stesso anno. Più significativo (60,7 milioni di euro, lo 0,47% del totale dell'export) la quota di prodotti con liberalizzazione ritardata (riso, zucchero e banane). In sostanza, il 99,5% delle esportazioni dei paesi LDC verso la UE - principalmente costituite da petrolio, oro, diamanti e altre materie prime non lavorate - era già sottoposto ad un dazio pari allo 0%. Sulla piccola quota restante, l'iniziativa EBA ha ritardato l'azzeramento dei dazi proprio sui tre prodotti più significativi. L'impatto sociale ed economico diretto di EBA è quindi stato quasi nullo. Infatti l'iniziativa EBA non ha modificato l'andamento delle esportazioni dai paesi LDC che, anzi, nel 2001 per i prodotti liberalizzati si sono contratte rispetto al 2000 (da 10,7 a 3,7 milioni di euro) mentre sul totale pur crescendo (da 11,7 a 12,8 miliardi di euro) sono rimaste ancora su una quota di mercato inferiore del 25% rispetto al livello raggiunto alla fine degli anni '80.

In terzo luogo l'iniziativa EBA ha messo in luce il rischio protezionistico legato ai vincoli e agli adempimenti burocratici e amministrativi richiesti per la certificazione d'origine (vedi Paul Brenton, "Integrating the LDC...", World Bank Working Paper 3018, aprile 2003). Il criterio d'origine stabilito per EBA e per altri trattamenti preferenziali richiede infatti che tutti i materiali che compongono il prodotto vengano dal paese d'origine (o dalla stessa UE) o che soddisfano certi specifici requisiti sul valore aggiunto. In pratica, questo significa che un vestito confezionato nel Bangladesh dovrebbe anche essere prodotto con cotone filato nel Bangladesh per poter usufruire delle agevolazioni, mentre se impiega filato indiano sarà sottoposto ad un dazio del 9,6%. Inoltre la documentazione richiesta risulta onerosa. Ciò ha significato per molti paesi rinunciare all'utilizzo delle agevolazioni daziarie. Il Bangladesh ha richiesto le agevolazioni solo per il 50% della

produzione esportata in Europa e teoricamente eleggibile per le agevolazioni EBA, la Cambogia solo per il 36%.

Infine, l'efficacia futura dell'iniziativa EBA per favorire la diversificazione produttiva richiederà - oltre a semplificazioni sulle regole per le origini dei prodotti - l'adozione di una politica combinata di sostegno e di assistenza tecnica. In assenza di queste misure attive, soprattutto per i paesi LDC privi di risorse tecnologiche e imprenditoriali e di una struttura amministrativa adeguata, l'apertura dei mercati resterà del tutto virtuale.

3. La rivoluzione energetica e il clima che cambia: dobbiamo imboccare un'altra strada.

Il Protocollo di Kyoto: il primo passo

A 13 anni dalla convenzione sul cambiamento climatico di Rio, a 9 anni dal Protocollo di Kyoto, mentre si accumulano le evidenze sul cambiamento climatico in atto (non solo quello previsto, su quello già realizzato), restano deboli le azioni per ridurre le emissioni climalteranti responsabili del più grave dissesto ambientale che minaccia la presenza umana sul pianeta.

C'è una sproporzione tra la gravità dei pericoli e la decisione delle risposte.

Tutti gli studi più recenti riconfermano l'allarme del terzo rapporto dell'IPCC – nell'ormai lontano 2001 – che ricordava come “ci sono nuove e più forti evidenze che la maggior parte del riscaldamento osservato negli ultimi 50 anni sia attribuibile ad attività umane”, mentre appare “molto improbabile che sia dovuto ad una variabilità interna”.

Non è il caso di richiamare qui i molti segni, se non per ricordare come uno degli effetti più evidenti – quello della riduzione della copertura nevosa e della superficie dei ghiacciai – potrà comportare seri problemi di gestione idrica e di mitigazione anche in Italia. La riduzione dei ghiacciai è un fenomeno evidente anche nelle Alpi. Dalla seconda metà del XIX secolo, pur con alcuni cicli, è in atto una fase di contrazione che si è intensificata e generalizzata a partire dagli anni '80. Negli anni '90 il processo di ritiro si è esteso a circa il 90% dei ghiacciai alpini. Senza considerare il ritiro eccezionale registrato nel 2003, i ghiacciai italiani hanno perso circa il 40% della loro superficie storica. Il limite delle nevi è risalito di circa 400 metri rispetto alle prime osservazioni. Molti piccoli ghiacciai sono scomparsi mentre i maggiori si sono talora frazionati in individui minori arretrando i loro fronti anche di 2 o 3 km. Il ghiacciaio del Forni (gruppo Otles Cevedale), il più grande apparato vallivo italiano, si è ritirato di oltre 2500 metri.

Nei prossimi secoli, la concentrazione di anidride carbonica – così come la temperatura e il livello del mare - è destinata a crescere, anche in presenza di una stabilizzazione o di una riduzione delle emissioni climalteranti, per effetto dei meccanismi di assorbimento dell'anidride carbonica da parte degli oceani (anche diversi secoli dopo che sono avvenute le emissioni, circa un quarto dell'incremento della concentrazione permane nell'atmosfera). Le proiezioni svolte dall'IPCC sulla base di vari scenari di sviluppo delle emissioni dei gas climalteranti mostrano per il 2100 concentrazioni della CO₂ variabili (considerando il tasso di incertezza dei modelli) tra 490 e 1260 ppm, rispetto al livello di 368 ppm raggiunto nel 2000.

Gli effetti dell'andamento previsto delle concentrazioni di CO₂ e degli altri gas climalteranti sono già oggi prevedibili con sufficiente credibilità e almeno in parte sono già in atto. Questi cambiamenti modificheranno in maniera irreversibile (in tempi rapidissimi rispetto alle ere in cui pure comparabili cambiamenti si sono verificati) gli ecosistemi conosciuti e avranno impatti severi sulla vivibilità di vaste aree del pianeta, sulla produttività delle terre, sulla salute.

Gli effetti negativi del cambiamento climatico, in Europa, si concentreranno più sulle aree mediterranee che sull'Europa centro settentrionale. Ma gli effetti più rilevanti sono attesi nelle regioni tropicali e subtropicali, dell'Africa, dell'America Latina e centrale, dell'Asia. Queste aree corrispondono alla distribuzione dei paesi in via di sviluppo.

Come già osservava il rapporto IPCC che “gli effetti del cambiamento climatico saranno più grandi nei paesi in via di sviluppo, in termini di perdite di vite umane e di relativi effetti sugli investimenti e le economie”. Inoltre, la minore capacità adattativa e la minore disponibilità di risorse per interventi di prevenzione, protezione e mitigazione renderà sproporzionatamente alti gli effetti del cambiamento climatico – anche per le previsioni più ottimistiche – per i poveri. Così, uno degli effetti sociali del cambiamento climatico sarà quello di accrescere la disparità di benessere tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo.

Rispetto alla sfida che ci pone il cambiamento climatico, il Protocollo di Kyoto è un pannicello caldo.

Per limitare i danni catastrofici e ottenere una stabilizzazione (cioè fermare la crescita delle concentrazioni di CO₂) è necessaria una drastica riduzione delle emissioni. Non ci sono scorciatoie. L'andamento delle concentrazioni di CO₂ è dominato dalle emissioni legate all'uso di combustibili fossili e anche nell'ipotesi di riforestare tutta la superficie terrestre deforestata nel corso dell'ultimo secolo, la riduzione delle concentrazioni di CO₂ sarebbe nell'ordine dei 40 – 70 ppm.

Il Protocollo di Kyoto si pone un obiettivo molto modesto e parziale: ridurre del 5,2% le emissioni globali dei paesi industrializzati (incluse le "economie di transizione") nel 2008-2012 rispetto ai livelli 1990.

L'adempimento del protocollo di Kyoto, pur così limitato nei suoi effetti, costituirebbe però il punto d'avvio di una politica globale che fronteggi questa grande sfida.

Ma l'uscita degli Stati Uniti dal Protocollo di Kyoto ha minato fortemente la credibilità e l'efficacia del meccanismo faticosamente costruito in oltre un decennio di negoziazioni e il piano sui cambiamenti climatici dell'amministrazione Bush (ridurre del 18% entro il 2012 l'intensità delle emissioni climalteranti, cioè la quantità di gas per unità di Pil) significa in realtà una autorizzazione a crescere del 30% le emissioni rispetto ai livelli del 1990, una differenza di oltre 2 miliardi di tonnellate di gas climalteranti, superiore alle emissioni da combustibili fossili dell'intera Africa e dell'America Latina.

Dare efficacia al Protocollo – dopo la raggiunta ratifica da parte della Russia - costituisce però oggi un passaggio chiave per lo sviluppo di politiche ambientali, per imporre agli Stati Uniti una revisione della sua politica unilaterale, per creare reali partnership con i paesi in via di sviluppo. E, al tempo stesso, è il primo passo per l'obiettivo di riportare nei prossimi decenni le concentrazioni di CO₂ in atmosfera ai livelli di equilibrio.

Per una stabilizzazione al livello di 450 ppm sarebbe necessario infatti ridurre le emissioni sotto il livello del 1990 nell'arco di pochi anni e quindi continuare a ridurle fino ad una piccola frazione del livello attuale, quella compatibile con il tasso di assorbimento terrestre e oceanico.

L'entità e la durata dei fenomeni negativi è legata alla rapidità della stabilizzazione. Più basso sarà il livello di concentrazione a cui si raggiungerà una stabilizzazione e minori saranno gli effetti del cambiamento climatico.

La stabilizzazione entro il 2100 della concentrazione di anidride carbonica attorno a 550 ppm è considerato il risultato minimo a cui tendere per contenere l'aumento della temperatura al di sotto di due gradi e la crescita del livello dei mari al di sotto di 20 cm per non sconvolgere le aree costiere in cui si concentra il 50% della popolazione mondiale. Anche per raggiungere questi obiettivi minimi occorre una riduzione globale del 50-60% delle emissioni di CO₂ (rispetto al 1990) a partire dal 2020.

Questi obiettivi sono raggiungibili solo con un grande choc tecnologico. Con una rottura rivoluzionaria nei modi di produrre energia. Con un cambiamento dei modi di consumare. Sono obiettivi raggiungibili solo con il passaggio ad una economia ad alta efficienza d'uso delle risorse ambientali, libera dalle fonti fossili e nella quale la produzione di energia deriva essenzialmente da fonti rinnovabili e biologiche e da una loro combinazione con l'idrogeno. Questo è il futuro. Ma intanto questo futuro deve essere costruito con una transizione coerente con questi obiettivi.

Arrestare la crescita globale delle emissioni, uscire dall'economia fossile.

Nel periodo 1990 - 2000 si è stimata una crescita globale delle emissioni del 13% e, nei paesi in via di sviluppo, del 36%. Una parte considerevole della crescita delle emissioni, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, deriva dai processi di deforestazione e di cambiamenti d'uso del suolo.

Secondo il rapporto World Energy Outlook, le emissioni di anidride carbonica dai soli processi di combustione di fonti fossili (a cui, su scala globale, devono essere aggiunti gli effetti della deforestazione oltre alle emissioni di processo e da produzione di fluorurati) ammontano nel 2002 a oltre 24,5 miliardi di tonnellate di CO₂ con una crescita del 32% negli ultimi venti anni.

Nell'area dei paesi industrializzati solo nell'Unione Europea - l'unica area nella quale sono state avviate specifiche azioni per la riduzione delle emissioni climalteranti - si è registrata una contrazione delle emissioni di CO₂.

La riduzione delle emissioni non è però stata un processo condiviso e omogeneo nell'Unione Europea. Al contrario, l'andamento dei vari paesi è fortemente divaricato. La riduzione conseguita a livello europeo è dovuta essenzialmente alla forte riduzione ottenute in Germania (-18% tra il 1990 e il 2001, almeno per la metà legate alla ristrutturazione economica nei Lander orientali) e in Gran Bretagna (-12%). Una lieve riduzione (-3%) è stata conseguita dalla Svezia e una stabilizzazione al livello 1990 è stata registrata in Francia (grazie però alla crescita del nucleare) e in Danimarca. Negli altri paesi, invece, si è registrata una crescita, anche molto sostenuta, delle emissioni. Spagna, Italia e Grecia sono i tre paesi con la crescita assoluta più significativa.

La crescita dei consumi energetici e la mancata conversione delle fonti fossili spiega l'ulteriore espansione delle emissioni di gas serra.

Durante il periodo 1992 - 2002, il consumo mondiale annuo di energia è cresciuto del 18% (e del 46% rispetto al 1982). Questa crescita è avvenuta senza che, nell'ultimo decennio, vi sia stata una fondamentale evoluzione nella struttura delle fonti. La quota delle fonti fossili (86,5%) è rimasta invariata tra il 1990 e il 2001. All'interno delle fonti fossili i consumi totali crescono per tutte le fonti, anche se si allarga la quota di metano a spese del petrolio e del carbone.

Su scala mondiale le energie rinnovabili - costituite in primo luogo da biomassa commerciale e non commerciale impiegata nei paesi in via di sviluppo e da idroelettrico - sono cresciute sostanzialmente allo stesso ritmo delle fonti fossili.

Nei prossimi decenni è attesa una ulteriore sostanziale crescita della domanda energetica. La International Energy Agency stima che tra il 2002 e il 2025 la domanda crescerà di oltre il 50%, giungendo a 15.700 Mtep.

Questa crescita - in assenza di politiche specifiche e di un cambiamento radicale nel sistema dei prezzi delle risorse - sarà ancora trascinata dalle fonti fossili e sempre imperniata sul petrolio. Per tutte le fonti fossili (con la sola eccezione del nucleare, ritenuto quasi stabile in valori assoluti e in forte declino come quota del totale) è prevista una crescita variabile tra l'1,6% annuo del carbone e il 2,8% annuo del gas naturale. Per le fonti rinnovabili è attesa una crescita del 1,9% annuo, in linea con la crescita complessiva dei consumi energetici. La spontanea tendenza alla contrazione dell'intensità di carbonio del sistema energetico è quindi del tutto insufficiente.

Inevitabilmente, le previsioni per il futuro sono estremamente preoccupanti. Nel periodo 1990 - 2000 la crescita delle emissioni di gas serra è stata parzialmente contenuta dal declino della Russia e di altre economie in transizione. Questo declino (-37% tra il 1990 e il 2000) ha consentito di conseguire per l'insieme dei paesi industrializzati una riduzione del 3% delle emissioni. Ma le stime più recenti per i paesi industrializzati al 2020 suggeriscono un incremento complessivo delle emissioni di CO₂ di circa il 20% sopra il livello 1990.

Su scala globale l'International Energy Outlook 2004 stima, a seconda degli scenari di crescita economica, un aumento delle emissioni di CO₂ nel 2025 tra il 34% e il 78% rispetto ai livelli del 2001. Un aumento forte, anche in presenza di una ipotesi di significativa riduzione dell'intensità di carbonio (cioè delle quantità di emissioni di C per unità di reddito) sia delle economie industrializzate che delle economie dei paesi in via di sviluppo.

Arrestare la crescita delle emissioni. In primo luogo in casa nostra.

Nel 2002 le emissioni lorde di gas climalteranti in Italia hanno raggiunto 554 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti (533 considerando le rimozioni derivanti da riforestazioni e cambiamenti d'uso del suolo).

Rispetto alle 508 milioni di tonnellate del 1990 vi è quindi stata una crescita del 8,8%.

In termini di emissioni nette, cioè considerando l'assorbimento forestale, l'incremento è ancora superiore, pari al 9,9%. Rispetto all'obiettivo di emissione quantificato per l'Italia (con un tetto ricalcolato in 475 milioni di tonnellate di CO₂) lo scarto attuale è arrivato al 16,6%.

Dunque, stiamo andando nella direzione opposta.

La crescita delle emissioni climalteranti italiane rispecchia la crescita dei consumi energetici, l'assenza di efficaci interventi diretti a diversificare e "decarbonizzare" le fonti energetiche nazionali, la modestia del contenimento delle emissioni industriali (la riduzione del 3,5% in Italia si compara ad una riduzione dell'11,7% su scala europea).

Dal 1990 si è infatti registrato un incremento dei consumi energetici –ormai molto sensibili agli andamenti climatici – di ca. il 14%, superiore alla media europea, pur a fronte di una crescita economica meno sostenuta della media europea. Contemporaneamente la struttura delle fonti è rimasta imperrniata sui combustibili fossili, anche se con una forte (ma oggi rallentata) penetrazione del gas naturale. Al tempo stesso negli ultimi tre anni risale anche il consumo di carbone, che raggiunge il suo massimo storico nell'impiego per la produzione termoelettrica. Nel corso dell'ultimo decennio, invece, la crescita dei consumi di fonti rinnovabili è stata molto contenuta (passando tra il 1990 e il 2003 dal 7,7% al 8,4% dei consumi energetici e, considerando solo le vere e proprie rinnovabili dal 4,2% al 4,5%).

L'ulteriore crescita delle emissioni di gas serra registrata dall'Italia indicano che il nostro paese non ha ancora imboccato la strada della sostenibilità e dell'efficienza.

Per l'Italia la strada di Kyoto è la strada dell'innovazione ambientale, della ricerca e delle nuove tecnologie, dell'economia della conoscenza, dei servizi immateriali, di una nuova industria che guarda alla qualità e non alla concorrenza sul costo del lavoro.

Perciò noi guardiamo con preoccupazione a politiche pubbliche e private che percorrono antichi e fossilizzati sentieri di sviluppo, basati su opere pubbliche e infrastrutturali pesanti, su produzioni che competono con quelle dei paesi emergenti sul piano della quantità o dei bassi costi del lavoro e dell'energia, anziché su quello della qualità, della tecnologia, del design e sulla centralità delle nuove reti a servizio dell'economia della conoscenza.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili richiede oggi più competenze diffuse e capacità tecnologiche di quante non ne richieda il mantenimento dell'attuale sistema energetico basato sulle tradizionali fonti

fossili. Perché questo avvenga è necessario che in tutta la società - nell'industria come nella vita quotidiana - aumenti il contenuto di ricerca scientifica, di tecnologia, di creatività.

La strada di Kyoto è la strada della moltiplicazione dell'intensità d'uso delle risorse e della riduzione della nostra impronta ecologica, attraverso una forte innovazione nei prodotti, nei processi produttivi, nei servizi, negli stili di vita e di consumo.

Per conseguire almeno gli obiettivi del Protocollo di Kyoto, occorre una politica basata su 5 linee d'azione:

- efficienza nell'uso delle risorse energetiche, dei processi e dei prodotti.
- sviluppo delle fonti rinnovabili
- conversione ambientale del parco termoelettrico tradizionale
- conversione del sistema della mobilità
- incremento degli ecosistemi naturali in grado di trattenere la CO₂ e gestione dei “meccanismi flessibili”

Ma, in primo luogo, è necessaria una riflessione molto critica sulle politiche nazionali contro l'effetto serra.

Le politiche nazionali per la riduzione delle emissioni climalteranti sono state avviate, in maniera organica, con la delibera CIPE del 1998 che stimava la necessità di ridurre, rispetto alla crescita tendenziale delle emissioni, tra le 95 e le 112 milioni di tonnellate di anidride carbonica equivalente. Le linee guida allora approvate individuavano sei linee di azioni prioritarie: la riduzione dei consumi energetici nei settori industriali e civili (il cui contributo era stimato pari a 24-29 Mton di CO₂), l'aumento di efficienza del parco elettrico, la riduzione dei consumi energetici nei trasporti, la produzione di energia da fonti rinnovabili, la riduzione delle emissioni nei settori non energetici e infine l'assorbimento forestale (per soli 0,7 Mton). Il sistema degli obiettivi era integralmente concentrato su azioni nazionali di efficienza e di conversione delle fonti energetiche. Con la ratifica da parte dell'Italia, il primo di giugno del 2002, del protocollo di Kyoto e con il nuovo governo, le misure di riduzione delle emissioni dei gas di serra sono state riviste con una nuova delibera CIPE.

L'approccio e le azioni individuate dal nuovo Piano nazionale appaiono del tutto inadeguate a fronteggiare la situazione.

In un contesto di crescita accentuata delle emissioni di CO₂, il Piano nazionale sembra rinunciare allo sviluppo di azioni interne e assegna un ruolo che appare largamente sovradimensionato e poco credibile alle misure relative alla forestazione e soprattutto ai cosiddetti meccanismi flessibili e cioè ai crediti ottenuti attraverso azioni nelle economie in transizione e nei paesi in via di sviluppo. Rispetto alla precedente delibera del 1998, compare il ruolo della forestazione con obiettivi di riduzione delle emissioni per 10 milioni di tonnellate/a di CO₂ e, soprattutto, fanno il loro ingresso gli interventi da effettuare all'estero sfruttando i meccanismi flessibili per un valore che oscilla tra 32 e 60 milioni di tonnellate equivalenti di CO₂. L'ipotesi più credibile, avvalorata dallo stesso documento ufficiale, è che si preveda attraverso questi strumenti di “coprire” un deficit di circa 50 milioni di tonnellate di CO₂, grosso modo la metà dell'intero obiettivo.

Sia chiaro: è utile sviluppare l'uso dei meccanismi flessibili, la cooperazione energetica con i paesi in via di sviluppo, il ricorso allo scambio dei diritti di emissione. Ed è sensato investire laddove a parità di risorse si hanno i maggiori benefici ambientali (e talora si hanno anche benefici sociali). Ed è anche del tutto accettabile che questi strumenti abbiano una loro parte nel raggiungimento degli obiettivi italiani.

E' questione di proporzioni, di misura. Di fatto il nuovo Piano nazionale – e nella stessa direzione va anche il Piano nazionale di allocazione previsto dalla direttiva Emission Trading - , partendo dall'obiettivo di minimizzare i costi interni, rinuncia a sviluppare efficaci politiche nazionali. E così, però, pregiudica la realizzazione dei più severi obiettivi di riduzione di lungo termine e rinuncia ai benefici indotti dall'attuazione di quelle misure (riduzione dell'inquinamento atmosferico, innovazione tecnologica...).

Il mito dell'efficienza energetica italiana e le potenzialità di innovazione energetica

L'impostazione del Piano italiano, con la rinuncia alle misure interne, ha come retroterra un mito, ampiamente divulgato anche nei documenti elaborati a supporto del Piano nazionale. Il mito è quello dell'efficienza energetica italiana. Affermazioni come "l'Italia è il paese più efficiente del mondo", o "l'Italia ha la più bassa intensità energetica tra i paesi sviluppati" ricorrono con insistenza. E giustificano la rinuncia ad interventi di efficienza e innovazione energetica interna, su scala nazionale. In altre parole, se è vero che l'Italia è già così efficiente è evidente che vi sono pochi spazi di intervento a costi accettabili per interventi "domestici". Ma questo dell'efficienza energetica nazionale è appunto un mito. E il fatto che sia ripetuto spesso – anche nel mondo scientifico, persino in quello ambientalista – non lo rende più aderente alla realtà.

Agli inizi degli anni '80, sotto la pressione di alti prezzi dei prodotti petroliferi e di una tassazione elevata delle benzine e dell'energia elettrica, l'Italia aveva conseguito buone prestazioni energetiche. Ma anche allora si collocava (usiamo per questa analisi la banca-data EIA del DOE statunitense) meglio della media europea, ma un po' meno efficiente della Germania Occidentale o della Danimarca (il 23% di consumi per unità di pil in più). Negli anni la situazione è andata peggiorando. I prezzi si sono riallineati progressivamente al resto d'Europa. E l'efficienza energetica dell'Italia è scomparsa. Con un sistema industriale povero delle classiche industrie energivore (siderurgico, chimico) e soprattutto con un vantaggio climatico, oggi l'Italia ha una intensità energetica appena nella media europea, ha visto crescere il suo distacco dai paesi leader (53% di energia per unità di reddito in più della Danimarca), ha ridotto la sua intensità energetica del 12% in venti anni mentre paesi come la Gran Bretagna o l'Irlanda (oggi più efficiente dell'Italia) hanno ridotto di oltre il 30% i propri consumi per unità di reddito.

Se abbandoniamo i miti e guardiamo in faccia la realtà scopriamo che l'efficienza energetica resta una grande risorsa energetica virtuale. Con un potenziale fattibile di risparmio nell'ordine del 30% dei consumi finali, un potenziale teorico di 140-150 TWh nel settore elettrico (la metà basterebbe a stabilizzare la domanda di elettricità per il 2010 ai livelli di metà degli anni '90).

I margini sono notevoli soprattutto nel settore domestico, nei servizi e nell'edilizia. Ma anche nell'industria, che nell'ultimo decennio ha presentato miglioramenti di efficienza pari a più o meno un terzo della media europea.

Purtroppo sul versante delle politiche del risparmio la situazione italiana è fatta di interessanti prospettive che tardano a diventare realtà. Pensiamo in particolare all'operatività dei decreti dell'aprile 2001 che obbligano i distributori di energia elettrica e gas a svolgere un ruolo attivo sul versante dell'efficienza energetica. Il ritardo nella definizione delle Linee guida ha determinato un'impasse che provocherà lo slittamento di un paio di anni dell'inizio degli interventi che era previsto per il 2002.

L'avvio dei programmi potrebbe rappresentare comunque una svolta importante. Il meccanismo messo a punto contribuirà a ridurre di circa 8 milioni di tonnellate/a le emissioni di CO₂ al 2007-8. L'estensione di questo meccanismo al 2012 potrebbe coprire il 15-20% della quota "interna" della riduzione prevista dal Protocollo di Kyoto (escludendo cioè gli interventi fatti all'estero).

Inoltre l'introduzione, a fianco dei certificati verdi, di un Mercato dei titoli di efficienza energetica (i cosiddetti "Certificati bianchi") permetterà una più facile gestione delle attività da parte delle imprese distributrici e la possibilità di realizzare le attività per l'efficienza energetica anche attraverso compagni di servizi energetici esterne.

Preoccupanti, però, sono soprattutto le prospettive per le fonti rinnovabili. Sembravano sul punto di decollare. Ma il nuovo Piano nazionale, la nuova normativa energetica di riforma del mercato

elettrico e i comportamenti pubblici (a livello locale e statale) hanno creato incertezza e segnato anzi una involuzione.

Sul piano normativo, dopo aver assimilato, in contrasto con la normativa europea e con il buon senso, i rifiuti alle fonti rinnovabili ora si cerca di allargare ulteriormente l'ambito di applicazione degli incentivi alle fonti rinnovabili, ricomprendendo la quota di energia termica effettivamente utilizzata per il teleriscaldamento derivante da impianti di cogenerazione.. In tal modo, di fatto, si crea una competizione con le fonti rinnovabili vere e proprie e si riduce, anziché ampliare, l'offerta di fonti a minore impatto

Anche sul piano degli indirizzi politici, lo sviluppo delle rinnovabili è frenato e dissuasivo. A fronte di un obiettivo per l'Italia del 25% di energia elettrica da fonti rinnovabili, stabilito dalla direttiva europea 77/2001 (corrispondente a circa 95 TWh) il nuovo Piano per l'effetto serra fissa un obiettivo inferiore al 20%. Ma in realtà, come mostra il rapporto Energia e Ambiente 2002 dell'Enea, con l'incremento annuo dello 0,35% della quota obbligatoria prevista per i certificati verdi (come previsto dal governo a partire dal 2005) al 2010 si giungerebbe ad una produzione complessiva solo di 68 TWh, meno del 18% del consumo interno lordo (neanche due punti più del livello attuale) . Sostanzialmente la quota di rinnovabili italiana rimarrebbe invariata.

E ciò avviene a fronte di potenzialità tecnicamente ed economicamente competitive, in primo luogo nel solare termico e nell'eolico.

L'Italia potrebbe essere su scala europea il terzo mercato del solare termico per grandezza dopo Germania e Francia, con un enorme potenziale economico per quanto riguarda il solar cooling e il calore di processo solare, grazie agli alti livelli di irradiazione.

Ma con 408.000 m² di collettori (8 m² ogni 1000 abitanti) e una produzione annua di energia solare termica di ca. 14.000 Tep per l'anno 2003, l'Italia ha un installato di dimensioni ridicole comparato a quello di altri paesi europei: per abitante è 1/30 di quello greco, 1/40 di quello austriaco, 1/8 di quello tedesco.

Nel settore elettrico, le maggiori potenzialità di sviluppo sono attese per l'eolico che ha oggi già raggiunto la soglia di competitività e la cui espansione è sostenuta.

Con un installato di 1000 MW a metà 2004, l'Italia è il quarto paese europeo per diffusione dell'eolico, ma ben lontano da Germania (15.000 MW), Spagna (6.800 MW) e Danimarca (3.000 MW). Le potenzialità per l'Italia sono notevoli, pari a una quota significativa del fabbisogno elettrico. E anche per l'Italia l'andamento della crescita del settore ha avuto un andamento quasi esponenziale ed ha assunto caratteri significativi a partire dal 1996, anno in cui si è realizzata la prima installazione di una centrale commerciale. Ma purtroppo nel 2002 e nel 2003, l'incertezza creata dagli orientamenti pubblici e le resistenze di alcune amministrazioni hanno scoraggiato gli operatori e creato una situazione di attesa, con un alto numero di impianti "qualificati", ma un basso numero di nuove realizzazioni effettive.

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili rappresenta anche una integrazione e una transizione verso l'economia dell'idrogeno, per costruire un credibile futuro "decarbonizzato".

Il vettore idrogeno è al tempo stesso la più promettente alternativa ai combustibili fossili per l'autotrazione e una base efficiente per un sistema energetico decentrato.

Per la mobilità - che oggi rappresenta il fattore più critico per la quasi totalità degli impatti ambientali e in particolare per le emissioni climalteranti - l'alimentazione di motori elettrici con celle a combustibile rappresenta la sfida per una radicale conversione tecnologica delle tecnologie automobilistiche e di trasporto. Parliamo del futuro, ma nell'ordine dei prossimi 10-15 anni per una presenza commerciale massiccia. Questa evoluzione deve essere sostenuta non solo sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, ma anche (e forse soprattutto) sotto il profilo della logistica e delle reti di distribuzione, che richiederanno forti investimenti.

Al tempo stesso, le celle a combustibile costituiscono anche la tecnologia di punta per la generazione distribuita e decentrata dell'energia. Le celle a combustibile possono alimentare sistemi

cogenerativi ad elevata efficienza (anche oltre l'85%) per la produzione combinata di elettricità e calore di piccola taglia e adatte anche ad uso residenziale. La prospettiva - già sperimentata - è quella di distribuire energia elettrica e calore in modo capillare sul territorio con conseguente riduzione delle spese e delle perdite di distribuzione. Lo sviluppo della micro-cogenerazione a metano (e della tri-generazione, con condizionamento) si inserisce già oggi in questa tendenza. Lo sviluppo dell'economia dell'idrogeno che libera dalla dipendenza di fonti primarie scarse e localizzate e dai grandi produttori centralizzati, ha effetti radicali anche sotto il profilo dell'autonomia energetica, dei poteri economici e della geopolitica. Per questo è necessario che lo sviluppo del mercato sia sostenuto e indirizzato anche dal sistema pubblico.

Non va in questa direzione il dibattito energetico nazionale, roiacceso anche dai recenti black-out. Senza dubbio, la sicurezza e la disponibilità energetica sono un requisito di una società moderna ed evoluta come quella italiana. Senza dubbio sarà necessario intervenire sia sul lato della domanda (prioritario) che sul lato dell'offerta di energia. Ma non c'è dubbio che questa esigenza può essere soddisfatta in maniera coerente con gli impegni per la riduzione dell'effetto serra. Si può potenziare la disponibilità e al tempo stesso ridurre le emissioni di CO₂.

Il black-out sta invece diventando l'alibi per riproporre un sistema energetico basato sui combustibili fossili, mentre dovrebbe essere lo stimolo per una efficace politica di sviluppo delle fonti rinnovabili (elettriche e termiche) e per una maggiore efficienza (attraverso cicli combinati, cogenerazione, tri-generazione) del parco energetico esistente e in costruzione.

Contemporaneamente, per superare il rischio di black-out ripetuti è necessario acquisire la capacità di gestire il mercato libero dell'energia con la necessaria efficienza e flessibilità e operare una intelligente selezione e verifica delle reali necessità di "nuove centrali". E' propria la presenza di oltre 600 nuove proposte di centrali per più di 100.000 MW (addirittura il doppio della potenza attualmente disponibile sulla rete) e spesso ammassate in piccoli fazzoletti di territorio che oggi causa l'ingorgo e il blocco decisionale. Nel processo di localizzazione oggi il mercato non è efficiente. Deve essere governato e indirizzato. Perché l'uso degli strumenti economici è la leva fondamentale per la conversione del sistema energetico e per ridurre le emissioni effetto serra.

I costi della riduzione delle emissioni climalteranti sono tutt'altro che catastrofici.

Complessivamente per l'Unione Europea si stima un costo pari allo 0,06 – 0,13% del prodotto interno lordo al 2010 per conseguire l'obiettivo di riduzione.

Non ci sono vincoli economici all'attuazione degli obiettivi del protocollo di Kyoto.

Ma per realizzare questi obiettivi occorre innovare con decisione anche sotto il profilo dell'uso degli strumenti economici e fiscali.

E' vero, come ricorda il rapporto dell'Europaen Climate Change Programme, che il 64% degli obiettivi di riduzione, a scala europea, può essere conseguito a costo zero o negativo, soprattutto nel campo degli interventi di efficienza energetica negli usi finali e nella conversione del parco termoelettrico.

Ma la quota di investimento pubblico è essenziale per avviare alcune misure. Al tempo stesso questi investimenti sono oggi in grado di attivare nuove attività economiche di creare occupazione qualificata. La creazione di un nuovo sistema energetico è anche l'occasione per la creazione di un nuovo settore industriale ad alto contenuto tecnologico.

Si pensi, ad esempio, all'enorme possibilità che si aprirebbe con la solarizzazione di una parte degli 850.000 alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, una iniziativa rappresenterebbe un'iniziativa di grande significato energetico e produttivo, ma richiede ovviamente un input finanziario rilevante.

Si pensi ancora alle potenzialità di innovazione - ma anche alla necessità di creare una rete di incentivi e un mercato - legate all'avvio di un sistema industriale per la mobilità sostenibile, come il progetto sviluppato ad Arese dalla Regione Lombardia.

Si pensi ancora ai programmi di risparmio energetico e alle loro ricadute positive sull'innovazione tecnologica, sullo sviluppo di prodotti a più alto valore aggiunto e minore impatto ambientale. L'efficienza e il risparmio costituiscono un'occasione per l'industria italiana per indirizzarsi verso la fornitura di nuove tecnologie e nuovi servizi competitivi anche sui mercati internazionali, creando nuova occupazione qualificata (basti ricordare che buona parte degli elettrodomestici venduti in Europa viene prodotto in Italia) e riducendo la dipendenza energetica dall'estero. Però non si tratta solo di finanziare, attraverso la spesa pubblica, l'attuazione degli interventi di riduzione. Si tratta, anche, di utilizzare gli strumenti economici per orientare il mercato, i produttori e i consumatori.

Utilizzare gli strumenti economici (tassazioni, meccanismi fiscali etc) e regolativi (standard tecnici, regole per le concessioni etc) per tre fondamentali operazioni:

- internalizzare i costi esterni (cioè il costo dei danni ambientali generati) dei combustibili fossili
- sostenere il decollo di una nuova economia energetica "decarbonizzata", dell'efficienza, dei prodotti verdi, delle fonti rinnovabili, dell'idrogeno;
- cambiare la gerarchia delle convenienze economiche anche per i comportamenti e i consumi individuali.

E, al riguardo, la prima urgenza è quella di procedere - oltre una carbon tax che non è di fatto mai stata in vigore - ad una revisione generale della fiscalità sui combustibili, modulando l'insieme della fiscalità secondo il principio della minimizzazione degli effetti ambientali. Una revisione generale che oggi potrebbe essere appunto favorita anche dal fatto che l'incidenza del costo energetico sui prodotti è ai suoi minimi storici.

L'orientamento ambientale del prezzo dei combustibili è anche lo strumento - da affiancare ad altre azioni, come i ticket d'accesso nei centri urbani delle aree metropolitane o la tassazione del trasporto su gomma nelle aree alpine (come già attuato in Svizzera) - per convertire il sistema della mobilità urbana, per incentivare le alternative su ferro e su acqua nel trasporto merci, per favorire l'ingresso di nuovi carburanti e nuove tecnologie.

In sintesi: le politiche contro l'effetto serra non dovrebbero essere pensate come un fardello. Un obbligo cui adempiere al minimo costo, magari con qualche furbizia contabile. Le politiche per l'effetto serra - e più in genere le politiche ambientali e territoriali - dovrebbero piuttosto essere vissute come un grande stimolo. Kyoto dovrebbe essere l'evento, la data simbolica. Adempiere a quella funzione di catalizzazione a cui spesso adempiono i grandi eventi o gli obblighi internazionali. Diventare l'opportunità di una politica industriale innovativa, uno strumento per qualificare il necessario investimento pubblico, attraverso una politica di spesa pubblica destinata a creare infrastrutture e reti di servizio energetico e al tempo stesso a migliorare la qualità ambientale.