

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Le principali sfide in campo per i negoziati sul clima

n. 138 – aprile 2018

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Le principali sfide in campo per i negoziati sul clima

di Marco Zupi

a cura del CeSPI
(Centro Studi di Politica Internazionale)

aprile 2018

Abstract

Il percorso che ha portato dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 al protocollo di Kyoto (1997) e alla sua entrata in vigore (2005), con l'obiettivo di contrastare l'emissione di gas a effetto serra, ha dovuto fare i conti con la necessità di un adeguamento – in termini d'impegni ed obiettivi da raggiungere, parti da coinvolgere e tempistica di riferimento.

Fallito il tentativo di approdare a un nuovo accordo vincolante in occasione della Conferenza delle Parti di Copenaghen (2009), il primo patto universale e giuridicamente vincolante per tutti sul clima è stato siglato il 12 dicembre del 2015 in occasione della COP21: il cosiddetto Accordo di Parigi.

Il nuovo accordo estendeva il campo di intervento, fissando obiettivi di (i) mitigazione, (ii) adattamento, (iii) assistenza sul piano finanziario, dei trasferimenti tecnologici, del capacity building e dell'educazione, (iv) perdite e danni, (v) trasparenza e verifica periodica della situazione, (vi) ruolo delle città, delle regioni e degli enti locali.

L'Accordo di Parigi ha rappresentato una svolta importante, chiamando tutti i paesi ad assumere impegni nazionali, seppure in modo differenziato. Tuttavia, al fine di evitare il prolungarsi di una fase di stallo e l'impossibilità di raggiungere un accordo allargato, si è preferito un risultato parziale, fatto di promesse di assumere impegni aggiuntivi necessari per contenere l'aumento della temperatura entro la fine del 2018.

Da questo punto di vista, il 2018 si presenta come un anno cruciale per l'agenda sui cambiamenti climatici, in quanto quest'anno si dovrà concretizzare la natura degli impegni, a fronte di una situazione che registra, in termini fattuali, l'aumento delle concentrazioni medie di diossido di carbonio in atmosfera (ben oltre la soglia delle 400 parti per milione) e l'aumento delle temperature stagionali sul pianeta, cioè sulla superficie terrestre e degli oceani.

A fine 2017, la Conferenza delle Parti COP23, tenuta a Bonn sotto la presidenza di turno delle Isole Figi, ha avuto un carattere soprattutto tecnico e si è concentrata su un tema chiave dell'Accordo di Parigi, quale il finanziamento per le politiche di adattamento nei PVS da parte dei paesi industrializzati.

Se la COP23 non si è distinta per la sua valenza politica o l'assunzione di decisioni chiave, rimandando alla COP24 del dicembre 2018, il contesto attuale presenta alcune ombre, a cominciare dallo scarso attivismo del paese ospitante nel 2018, la Polonia. Varsavia, infatti, è tradizionalmente legata al carbone come fonte energetica e si è posta a capo delle posizioni di "retroguardia" in seno all'Unione Europea circa maggiori impegni sul fronte della decarbonizzazione dell'economia.

Inoltre, pesa come un macigno il disimpegno del Presidente degli Stati Uniti che, a giugno del 2017, ha ufficialmente comunicato la decisione di ritirare gli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi. A fronte di questo atteggiamento, si sono distinte la Francia, annunciando di voler rilanciare l'Accordo, organizzando l'One Planet Summit il 12 dicembre 2017, e più in generale l'Unione Europea, che mira a legittimarsi come protagonista e riferimento mondiale della transizione verso un'economia verde, al pari della Cina.

A fianco di un quadro che mira ad un maggiore coinvolgimento, in termini di finanziamenti, del settore privato, molte organizzazioni della società civile lamentano il rischio di accordi troppo blandi e poco vincolanti rispetto all'esigenza urgente di invertire la rotta sugli squilibri climatici in atto.

Per queste ragioni il 2018 è un anno cruciale. È previsto che siano fissate le regole condivise in termini di mitigazione, adattamento e supporto fornito o ottenuto (il cosiddetto "Rule Book") e per questa ragione dall'inizio dell'anno sono in corso "dialoghi di facilitazione tra le Parti", con una serie di appuntamenti nei prossimi mesi volti ad affrontare i temi politici irrisolti e che sfoceranno nella COP24 di dicembre.

SOMMARIO

1. Da Kyoto a Parigi	p. 1
2. I risultati della COP 23 a Bonn e i dati più recenti disponibili	p. 3
<i>L'aumento delle concentrazioni di diossido di carbonio</i>	p. 4
<i>L'aumento delle temperature</i>	p. 6
3. Le sfide in campo nel 2018	p. 8
<i>La COP24 e lo scarso attivismo del paese ospitante</i>	p. 8
<i>Il disimpegno degli Stati Uniti</i>	p. 8
<i>Il dinamismo della Francia</i>	p. 9
<i>Il coinvolgimento e i finanziamenti del settore privato</i>	p. 9
<i>Le preoccupazioni della società civile</i>	p.10
<i>Le ambizioni dell'Unione Europea</i>	p. 12
<i>Risultati e ruolo dell'Italia</i>	p. 16
<i>La riflessione scientifica</i>	p. 16
<i>I nodi politici irrisolti e l'agenda 2018</i>	p. 17

1. Da Kyoto a Parigi

Nel quadro della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 su Ambiente e Sviluppo prese avvio la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), che entrò in vigore nel 1994 con l'obiettivo di «stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera» (art. 2).

Il rischio fondamentale da evitare fu presto identificato in quello di raggiungere o superare in cento anni la soglia dell'aumento di 2°C della temperatura media globale, oltre la quale sarebbe stata altissima la probabilità di un significativo scioglimento dei ghiacciai ai poli, un innalzamento dei mari al punto da rendere inabitabili isole e ampie aree costiere e causare decine di milioni di sfollati, oltre alla morte di molte foreste.

Il **primo trattato internazionale sul riscaldamento globale, il cosiddetto protocollo di Kyoto**, fu redatto alla fine del 1997 in occasione della Terza Conferenza delle Parti – COP3 – della UNFCCC ed entrò in vigore solo nel 2005, dopo la ratifica da parte della Russia. Circa venti anni fa, dunque, si concretizzava per la prima volta a livello internazionale l'impegno a contrastare l'emissione di gas a effetto serra. Si trattava di un primo e importante passo che, riflettendo il mondo quale era, definiva un quadro di impegni asimmetrico, che interessava sostanzialmente solo i paesi industrializzati (in base ad un'applicazione ristretta del principio di responsabilità comuni ma differenziate tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo) e circoscritto all'ambito delle politiche di mitigazione.

Successivamente emerse la necessità di definire un nuovo e più ampio quadro di impegni, su più fronti e vincolante per tutti i paesi. L'ente scientifico delle Nazioni Unite deputato a redigere rapporti di valutazione sullo stato delle conoscenze scientifiche sul clima e sui cambiamenti climatici, il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), svolse la funzione di continuo pungolo per rafforzare gli impegni. Il terzo (2001) e quarto (2007) rapporto dell'IPCC sottolinearono l'importanza di azioni politiche decise e immediate per invertire la tendenza.

I limiti del protocollo di Kyoto, in termini di impegni vincolanti ma anche della lentezza procedurale per via della necessaria ratifica di un numero minimo di paesi, il consolidarsi di un quadro geopolitico internazionale non più corrispondente a quello sulla cui base erano stati presi gli impegni a Kyoto e l'urgenza di adottare impegni maggiori e vincolanti per tutte le parti, erano i fattori principali che spingevano in quella direzione.

La mancanza di un accordo a Copenaghen nel 2009 portò al protrarsi della situazione di incertezza sino all'accordo di Parigi, il primo universale e giuridicamente vincolante per tutti sul clima, siglato il 12 dicembre del 2015 in occasione della Conferenza delle Parti COP21.

Il quinto rapporto dell'IPCC (2015), *Fifth Assessment Report*, articolato in tre rapporti dei gruppi di lavoro e un rapporto di sintesi, sancì la gravità della situazione, segnalando come le concentrazioni atmosferiche di diossido di carbonio (CO₂) fossero aumentate del 40 per cento rispetto ai livelli preindustriali a causa di attività umane (cosiddette origini antropiche) - soprattutto le emissioni legate all'impiego su larga scala dei combustibili fossili come petrolio e carbone e al cambiamento d'uso del suolo - e

come l'aumento della temperatura media terrestre a fine secolo, in assenza di un'inversione significativa della tendenza attuale, sarebbe stato di 4 o 5°C rispetto ai livelli preindustriali.

Parallelamente, **l'obiettivo della lotta ai cambiamenti climatici diventava parte integrante degli Obiettivi di sviluppo sostenibile** (*Sustainable Development Goals*, SDG), in particolare l'obiettivo numero 13 dell'Agenda 2030, adottata dalle Nazioni Unite nel settembre 2015.

L'Accordo di Parigi del 2015, basato su un ampio consenso scientifico e ricompreso in un quadro strategico complessivo di obiettivi globali per le politiche di sviluppo, è stato definito un'intesa storica dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon e una svolta «a livello mondiale nel rafforzamento dell'azione collettiva» dalla Commissione europea¹. Rispetto al protocollo di Kyoto, il nuovo accordo estendeva il campo di intervento, fissando obiettivi di:

- **Mitigazione** (art. 4): mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale entro il 2100 ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine, e puntare a limitare l'aumento a non oltre 1,5°C; fare in modo che le emissioni globali di diossido di carbonio e altri gas responsabili dell'effetto serra² raggiungano il livello massimo al più presto possibile, al netto di tempi più lunghi per i Paesi in via di sviluppo (PVS); procedere a riduzioni rapide; presentare ogni cinque anni piani nazionali completi di azione per il clima e la riduzione delle emissioni (*Nationally Determined Contribution*, NDC).

- **Adattamento** (art. 7): rafforzare la capacità delle società di affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, fornire ai PVS sostegno continuo e consistente all'adattamento.

- **Assistenza** (artt. 9, 10, 11, 12): sostenere sul piano finanziario, dei trasferimenti tecnologici, del *capacity building* e dell'educazione l'azione per il clima volta a ridurre le emissioni, e migliorare la resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici nei PVS.

- **Perdite e danni** (art. 8): scongiurare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici; cooperare e migliorare la comprensione, gli interventi e il sostegno in diversi campi, come i sistemi di allarme rapido, la preparazione alle emergenze e l'assicurazione contro i rischi.

- **Trasparenza e verifica periodica** o *Global Stocktake* della situazione (artt. 13 e 14): riunione ogni cinque anni per stabilire obiettivi più ambiziosi in termini di mitigazione, adattamento e supporto finanziario, a cominciare dal 2023; diffusione degli impegni adottati per raggiungere gli obiettivi fissati; comunicazione ogni due anni dei progressi compiuti nell'attuazione degli NDC e sullo stato delle emissioni, con un aggiornamento degli NDC stessi entro due anni dalla riunione.

- **Ruolo delle città, delle regioni e degli enti locali**: intensificare gli sforzi e sostenere le iniziative volte a ridurre le emissioni; costruire resilienza e ridurre la vulnerabilità; mantenere e promuovere la cooperazione regionale e internazionale.

¹ Commissione Europea (2016), *Implementing the Paris Agreement - Progress of the EU towards the at least -40% Target*, COM, 707 finale, Bruxelles, 8 novembre.

² Ad esempio, il metano e l'ossido di azoto.

L'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi è avvenuta il 4 novembre 2016, cioè a meno di un anno dalla sua sottoscrizione, il che rappresentava una forte accelerazione in termini procedurali rispetto all'esperienza del protocollo di Kyoto. Inoltre, **la fase di attuazione è prevista entro la fine del 2018** con la clausola che le linee guida per aggiornare gli impegni nazionali saranno discusse già nel corso dell'anno, così da assicurare in tempi rapidi impegni aggiuntivi necessari per contenere l'aumento della temperatura. Queste clausole si possono interpretare come una sorta di compromesso: al fine di evitare lo stallo inconcludente tra le posizioni di retroguardia (riottose verso qualsiasi impegno vincolante) e quelle di avanguardia (volte a garantire impegni maggiori e più coraggiosi da parte di tutti) che rischiava di approdare a un nulla di fatto, l'obiettivo era quello di far fare a tutte le parti un passo in avanti, ancorché non sufficiente per raggiungere l'obiettivo principale di limitare l'aumento medio della temperatura mondiale a non oltre 1,5°C, ripromettendosi immediati adeguamenti e sforzi aggiuntivi in corso d'opera.

Da questo punto di vista, dunque, il 2018 è un anno strategico per l'agenda relativa ai cambiamenti climatici.

2. I risultati della COP 23 a Bonn e i dati più recenti disponibili

Gli ultimi due anni dal raggiungimento dell'Accordo di Parigi sono stati una **fase transitoria**. Una pausa in cui si è recriminato contro un livello di impegni assunti non all'altezza dell'urgenza e gravità della sfida, o, all'opposto, si è esaltato il risultato senza precedenti che ha visto l'assunzione di impegni da parte di tutti. Un periodo di mezzo che, comunque, ha alle sue spalle il raggiungimento di un accordo globale, per quanto poco ambizioso, e che si proietta immediatamente verso la fase di discussione e, si auspica, miglioramento dello stesso accordo (nel 2018).

In ordine di tempo, l'ultimo evento ufficiale che ha chiuso il 2017 è stata la Conferenza delle Parti COP23, tenuta a Bonn nel novembre 2017.

L'ospitalità tedesca ha semplificato i compiti delle Isole Figi, presidente di turno della COP, che non si sono dovute far carico dell'organizzazione di un evento mondiale tanto complesso e si sono potute concentrare nel garantire che tema centrale della COP fosse il finanziamento per le politiche di adattamento nei PVS da parte dei paesi industrializzati e con economie ad alto reddito, un tema molto importante in particolare per i piccoli Stati insulari come, appunto, le Isole Figi.

Si tratta di un tema non marginale e fonte di grandi divisioni, a partire dal fatto che le economie ad alto reddito avrebbero dovuto assicurare, come parte dei propri impegni, 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020 per sostenere l'adattamento nei PVS. I dati dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) indicherebbero che quella soglia è stata già superata; i dati presentati dai PVS mostrano al contrario come si sia arrivati a malapena alla soglia dei 50 miliardi, per di più conteggiando anche i crediti (e non solo doni) e non limitandosi al terreno delle politiche di adattamento (come richiesto dai PVS), ma includendo anche quelle di mitigazione, a cominciare dal trasferimento di tecnologie per ridurre le emissioni.

Sul conflitto di cifre, il rapporto 2017 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*UN Environment*, UNE, in precedenza Programma delle Nazioni Unite: UNEP), *2017 Emissions Gap Report*, segnala con preoccupazione come gli impegni internazionali assunti finora a favore dei fondi per il clima permetteranno di coprire i costi di appena un terzo delle riduzioni di emissione ritenute necessarie entro il 2030 per mantenere l'aumento della temperatura al di sotto della soglia critica dei 2°C, e come sia necessario agire immediatamente sui sei settori chiave (energia, industria, silvicoltura, trasporti, costruzioni, agricoltura) per ridurre il divario in termini di emissioni di diossido di carbonio rispetto alle attese.

Di fatto sono stati rinviati al 2018 temi altrettanto scottanti, come politiche di mitigazione e adattamento (e resilienza), perdite e danni, trasferimento di tecnologie appropriate, diritti delle popolazioni native, temi di genere.

Ciò avviene mentre i dati degli ultimi anni non sono certo confortanti.

L'aumento delle concentrazioni di diossido di carbonio

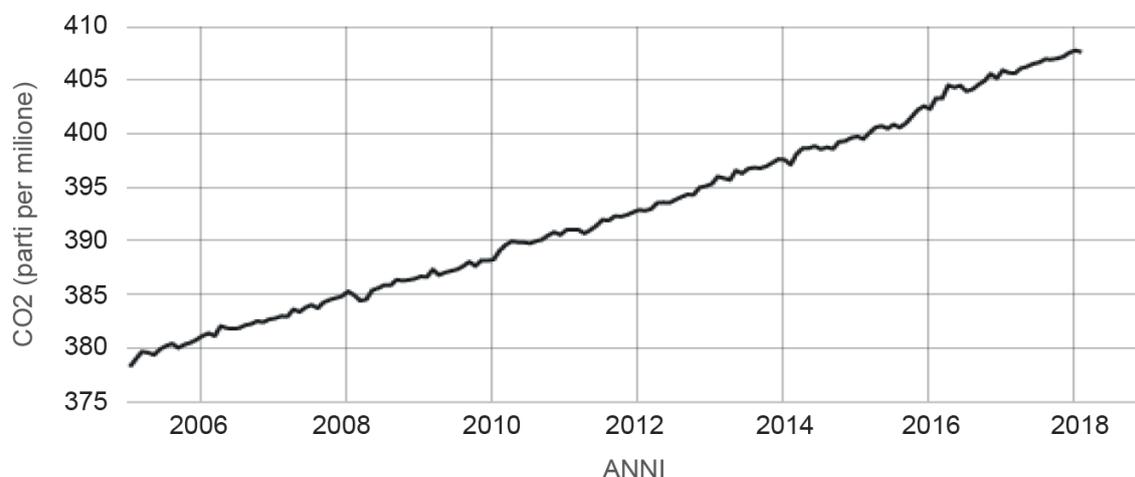
In base ai dati dell'ultimo bollettino annuale, il *Greenhouse Gas Bulletin*, dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale (*World Meteorological Organization*, WMO) pubblicato a ottobre del 2017³, le concentrazioni medie globali di diossido di carbonio nell'atmosfera hanno raggiunto le 403,3 parti per milione (ppm) nel 2016, dopo aver raggiunto nel 2015 la soglia delle 400 ppm.

Ciò significa che le concentrazioni di diossido di carbonio sono il 145 per cento di quelle del periodo pre-industriale (prima del 1750) e hanno raggiunto livelli che non si registravano da almeno 800 mila anni, con un incremento medio annuo nell'ultimo decennio (3,3 ppm) del 50 per cento più elevato rispetto all'aumento medio del decennio precedente (2,1 ppm/anno).

A febbraio del 2018, in base ai dati su base mensile presentati dall'agenzia spaziale (*National Aeronautics and Space Administration*, NASA) e da quella di meteorologia (*National Oceanic and Atmospheric Administration*, NOAA) statunitensi, le concentrazioni di diossido di carbonio sono ormai prossime alle 407,8 parti per milione, livello mai raggiunto, confermando la tendenza ad un continuo aumento.

³ WMO (2017), *Greenhouse Gas Bulletin*, No. 13, 30 ottobre.

Fig. 1 – Incremento delle concentrazioni medie di diossido di carbonio in atmosfera (2005-2018)



Fonte: dati su base mensile NASA e NOAA: <https://climate.nasa.gov/>

Due aspetti rilevanti sono collegati a questa tendenza finora inarrestabile e meritano di essere segnalati.

Anzitutto, nel corso degli ultimi tre anni si è raggiunto un obiettivo molto importante come quello del **disaccoppiamento tra crescita economica e aumento delle emissioni di diossido di carbonio**: per la prima volta, l'economia mondiale cresce – a ritmi del 3 per cento annuo, per inciso ben al di sopra di quella italiana – e, al contempo, le emissioni di diossido di carbonio si sono stabilizzate poco sopra il livello del 2013, ovvero intorno a quota 35-36 miliardi di tonnellate.

Si tratta di un risultato importante perché - come dimostrano questi ultimi anni in cui l'economia mondiale è tornata a crescere - non si tratta di un contenimento "involontario" delle emissioni dovuto alla recessione, ma sono in corso dei cambiamenti nei modelli di consumo dell'energia. Ciò è vero anzitutto per la Cina, principale responsabile della produzione mondiale di diossido di carbonio con il 28,21 per cento del totale mondiale nel 2016, che registra sia una maggiore efficienza energetica, sia un incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, con un contemporaneo calo di consumo di carbone.

Al contempo, gli Stati Uniti, che sono il secondo paese al mondo responsabile di emissioni di diossido di carbonio, con il 15,99 per cento del totale mondiale nel 2016, bruciano più gas e meno carbone, contribuendo così anch'essi alla diminuzione delle emissioni di diossido di carbonio nell'atmosfera⁴. A seguire, i paesi che più

⁴ Nel caso degli Stati Uniti ha avuto molta importanza la tecnica del *fracking* o fratturazione idraulica per estrarre gas naturale e petrolio dalle rocce di scisto (*shale gas*) presenti nel sottosuolo. Questa tecnica è oggetto di molte critiche perché comporta costi e spreco di molta acqua (che deve essere trasportata e poi iniettata ad alta pressione, insieme a sabbia e prodotti chimici, nel suolo per provocare l'emersione in superficie del gas), prevede l'impiego di molte sostanze chimiche (potenzialmente dannose per la salute e le falde acquifere), continua a sfruttare i combustibili fossili e potrebbe essere correlata a scosse telluriche di lieve entità.

contribuiscono alle emissioni e da cui ci si aspettano risultati significativi sono India (6,24 per cento), Russia (4,53 per cento) e Giappone (3,67 per cento).

Alle loro spalle c'è poi il primo paese dell'Unione europea, la Germania (2,23 per cento), mentre solo considerando come unico aggregato l'UE a 28 (compreso il Regno Unito) l'Unione - che si è distinta negli anni e anche nel corso dei negoziati della COP 21 per un impegno rilevante a favore dell'entrata in vigore dell'Accordo di Parigi - diventa uno dei principali responsabili di emissioni al mondo (circa il 9 per cento). Sul fronte degli impegni diretti, l'UE ha adottato da tempo obiettivi sempre più ambiziosi su clima ed energia, fino agli attuali⁵ di ridurre entro il 2030 di almeno il 40 per cento le emissioni di gas effetto serra rispetto al 1990, raggiungere una quota minima del 27 per cento di energia da fonti rinnovabili e ottenere un miglioramento minimo del 27 per cento dell'efficienza energetica.

In secondo luogo, però, a dispetto del primo importante risultato del disaccoppiamento, la concentrazione di diossido di carbonio è aumentata malgrado la stabilizzazione delle emissioni mondiali e, se dovesse proseguire la tendenza attuale di aumento delle emissioni di diossido di carbonio, entro 20 anni si raggiungerebbe la concentrazione di 450 ppm, con un aumento della temperatura media di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali. Occorre, dunque, assumere rapidamente impegni più ambiziosi in ambito internazionale per invertire le tendenze in corso.

L'aumento delle temperature

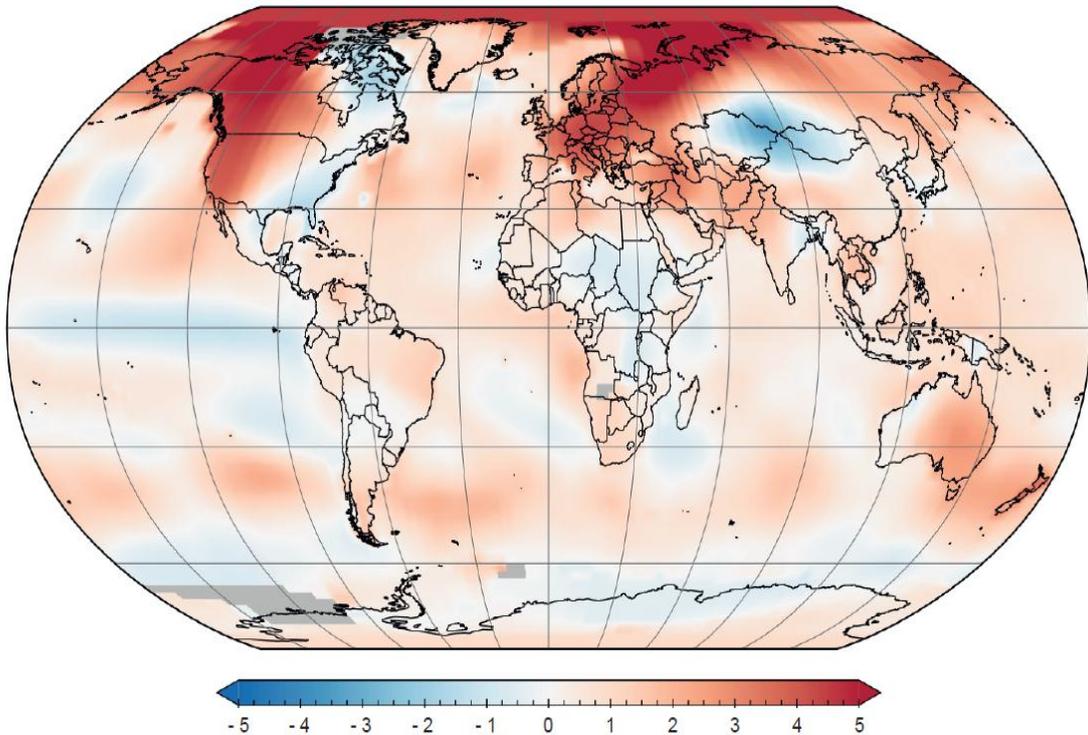
Un altro dato significativo, relativo questa volta agli effetti dei cambiamenti climatici e non alle determinanti, è l'aumento delle temperature stagionali sul pianeta, cioè sulla superficie terrestre e degli oceani.

Gli uomini, al pari degli altri animali a sangue caldo, producono calore con il metabolismo e lo eliminano cedendolo all'ambiente circostante. Nel caso in cui la temperatura dell'aria superi quella dell'organismo (36-37 gradi) questo processo termico entra in crisi e sopraggiungono problemi di salute. Nel corso degli anni Duemila si sono registrate le estati più calde mai conosciute dall'uomo. Più in generale, i dati disponibili continuano a mostrare nuovi record della temperatura media e precipitazioni inferiori alla norma che determinano periodi di siccità.

Il dato più recente relativo all'indice della temperatura a livello globale (*Land-ocean temperature index*, LOTI) è quello pubblicato dal *Goddard Institute for Space Studies* della NASA e relativo al mese di gennaio 2018.

⁵ Il quadro per il clima e l'energia 2030 è stato adottato dai leader dell'UE nell'ottobre 2014 e si basa sul pacchetto per il clima e l'energia 2020. Sul piano dei risultati, in occasione dell'avvio della COP 23 a Bonn nel 2017, la Commissione Europea ha presentato la relazione intitolata "Due anni dopo Parigi. Progressi verso l'adempimento degli impegni dell'UE per il clima", comunicando che tra il 1990 e il 2016 nell'UE le emissioni di gas serra si sono ridotte del 23 per cento, mentre l'economia è cresciuta del 53 per cento.

Fig. 2 – Mappa globale dell’anomalia dell’indice della temperatura della superficie a livello globale – terraferma ed oceani – a gennaio 2018 rispetto alla media di gennaio 1951-1980 (°C)



Fonte: Goddard Institute for Space Studies della NASA

La mappa mostra come nell’emisfero boreale, e quindi in paesi come l’Italia in particolare, si siano registrate nel gennaio 2018 temperature molto più alte della media dei mesi di gennaio tra il 1951 e il 1980. Va poi sottolineato come temperature appena più elevate in aree già calde dell’emisfero australe e ai tropici possano avere effetti in proporzione più drammatici: perdita di produzione di cereali, frutti e vegetali; siccità e carestie; diffusione di malattie ed epidemie; acidificazione degli oceani e impoverimento della fauna marina, maggiore inquinamento.

In base ai dati della NASA, ben diciassette dei diciotto anni più caldi di tutta la serie di 136 anni per i quali si hanno registrazioni comparabili sono anni di questo millennio; il diciottesimo è comunque un anno relativamente recente, il 1998 e, tra tutti, il 2016 risulta l’anno più caldo in assoluto.

Tutto ciò porta a ritenere che gli scenari da qui già a 30 anni non sono incoraggianti se non si riuscirà a dimezzare in ogni decennio le emissioni di diossido di carbonio, ad azzerare quelle prodotte dall’utilizzo del suolo (soprattutto allevamenti e deforestazione) e a rafforzare la capacità complessiva di sottrarre anidride carbonica all’atmosfera, in modo complementare a quanto fanno naturalmente foreste e oceani.

3. Le sfide in campo nel 2018

La COP24 e lo scarso attivismo del paese ospitante

Dal 3 al 14 dicembre 2018 si terrà a Katowice, in Polonia, la COP24. Il paese ospitante non si è sinora distinto per una particolare attenzione alla questione ambientale e dei cambiamenti climatici: anzitutto la Polonia, come del resto la Germania che aveva ospitato la COP23 nel 2017, è nel gruppo dei primi dieci paesi produttori di carbone al mondo, in base alla *Statistical Review of World Energy* della multinazionale BP, e proprio dal carbone genera circa l'80 per cento dell'energia che consuma; infine, il settore occupa circa 100 mila lavoratori.

Ciò significa che la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e fondata sull'uso delle energie rinnovabili (eolico, biogas, solare), che implica mutamenti nei modelli di produzione e consumo dell'energia, non trova in Varsavia un paladino di riferimento. Ancora oggi la Polonia è il più importante consumatore della fonte fossile in Europa; a fornire gran parte del carbone è proprio il governo locale (o voivodato) della Slesia in cui si trova Katowice, e il governo nazionale polacco non ha mai promosso una transizione energetica per superare la dipendenza dal carbone e ha continuato, al contrario, a sovvenzionare l'industria fossile.

Il disimpegno degli Stati Uniti

Se il governo del paese ospitante della la COP24 non è in prima linea sul rilancio degli impegni internazionali, tanto meno lo è la presidenza degli Stati Uniti. Donald Trump non ha mai nascosto il suo scetticismo sul consenso scientifico a proposito del riscaldamento globale e dei cambiamenti climatici, la sua contrarietà a proseguire la guerra contro il carbone e a sottoscrivere impegni vincolanti in termini di obiettivi di riduzione delle emissioni penalizzanti per gli Stati Uniti in termini di PIL e posti di lavoro rispetto ai principali competitor (Cina in testa).

La posizione del Presidente è fortemente sostenuta da Scott Pruitt, a capo dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente (*US Environmental Protection Agency*, EPA) dal marzo del 2017 su nomina dello stesso Trump e noto per le posizioni negazioniste delle cause antropiche dei cambiamenti climatici, nonché per i legami con l'industria petrolifera.

Dando seguito agli impegni assunti in campagna elettorale all'insegna dello slogan "America first", nel suo primo anno di mandato Donald Trump ha ordinato un riesame del Piano di energia pulita (il *Clean power plan*)⁶ del suo predecessore Barack Obama⁷, ed ha annunciato il **ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi** raggiunto due anni

⁶ Il Piano prevedeva di ridurre del 32 per cento entro il 2020 le emissioni di diossido di carbonio provocate dalle centrali elettriche per la produzione di energia; inoltre concedeva sovvenzioni alle fonti energetiche rinnovabili al fine di accelerare il processo di transizione energetica e contrastare i cambiamenti climatici.

⁷ Decreto presidenziale firmato il 28 marzo 2017.

prima da 195 nazioni⁸. Perché il ritiro dall'accordo sia totale occorreranno quattro anni, ma Trump ha risolutamente avviato tale processo, nonostante la contrarietà di alcuni stati e città statunitensi, organizzazioni della società civile e mondo degli affari; e tale decisione non poteva non avere contraccolpi a livello internazionale.

Il dinamismo della Francia

Il 12 dicembre 2017 a Parigi si è tenuto l'*One Planet Summit*, voluto dal neo Presidente francese Emmanuel Macron, forte sostenitore della necessità di accelerare la transizione energetica, rafforzare l'efficienza e ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili. Due anni dopo la COP21 di Parigi, l'obiettivo era quello di rilanciare la mobilitazione internazionale a un mese dai modesti risultati della COP23 di Bonn, rinnovando, aumentando se possibile e accelerando il passo degli sforzi intrapresi in relazione ai cambiamenti climatici, anche a seguito del disimpegno dell'amministrazione Trump, non a caso non invitato a Parigi⁹.

Durante il *Summit* il Presidente francese, insieme a quello della Banca Mondiale (Jim Yong Kim) e al Segretario generale delle Nazioni Unite (Antonio Guterres), ha insistito soprattutto sulla necessità di reperire i finanziamenti necessari; e un corollario molto importante, che risponde anche all'esigenza di smarcarsi dalla decisione governativa statunitense, è stato **l'appello alla mobilitazione del mondo imprenditoriale e bancario**.

Il coinvolgimento e i finanziamenti del settore privato

Provocatoriamente si potrebbe dire che laddove è pesata l'assenza della presidenza degli Stati Uniti si è voluto dare importanza alla presenza di rappresentanti delle grandi banche d'affari e imprese degli Stati Uniti.

L'auspicio di Barack Obama, di un mondo imprenditoriale in grado di andare avanti nella battaglia sui cambiamenti climatici a dispetto dell'arretramento della Casa Bianca, ha trovato una prima parziale risposta proprio durante l'*One Planet Summit*: qui Banca Mondiale, banche, assicurazioni, grandi imprese e mondo della filantropia privata hanno annunciato di non voler incentivare la produzione petrolifera e di gas nei prossimi anni, ponendo fine al sostegno alle aziende che continueranno ad investire nell'industria fossile e alle imprese inquinanti che non si impegneranno a ridurre le proprie emissioni.

Rispetto a questo tema, durante il *Summit* si è levata una voce radicalmente critica, quella del presidente della Bolivia Evo Morales, che ha denunciato la scelta di delegare al settore privato il compito di trovare una soluzione quando è proprio il sistema del capitalismo il principale responsabile dei problemi ambientali. Come strategia alternativa, Morales ha sollecitato la creazione di un **tribunale di giustizia sul clima** e

⁸ Conferenza stampa del 1 giugno 2017.

⁹ Per l'Italia era presente il ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti, ma non il primo ministro Paolo Gentiloni, nonostante l'invito al summit del presidente francese Emmanuel Macron fosse rivolto ai presidenti e premier interessati a rafforzare la coalizione sul clima.

l'adozione di un nuovo ordine economico mondiale, fondato sulla solidarietà tra i popoli.

Le preoccupazioni della società civile

Diversamente dal presidente Evo Morales, organizzazioni della società civile e del movimento ambientalista, come *Greenpeace*, hanno salutato positivamente le dichiarazioni a favore del **green business** da parte delle istituzioni finanziarie internazionali, a cominciare da quelle della Banca Mondiale.

Al contempo, proprio in occasione dell'*One Planet Summit*, le organizzazioni della società civile hanno colto l'opportunità per ribadire la propria preoccupazione circa un effetto domino che potrebbe essere innescato dal disimpegno statunitense, anche senza arrivare al ritiro formale dall'Accordo, ma in termini di minore impegno, come del resto emergeva dal tenore della reazione russa alla comunicazione di Trump del 1° giugno 2017.

È dal mondo della società civile che arrivano richieste per una giustizia ambientale e per misure come una riduzione dell'imposta sui consumi che premi le filiere sostenibili e penalizzi quelle che non lo sono.

Del resto, come indica un sondaggio basato su 41.953 interviste in 38 paesi condotte tra febbraio e maggio del 2017 e presentato dal *Pew Research Centre* ad agosto del 2017¹⁰, il riscaldamento globale è una preoccupazione molto sentita tra gli abitanti del pianeta, secondo solo al terrorismo internazionale in Occidente e in Asia, in testa in Africa e America Latina, che attraversa le appartenenze politiche (un tema, cioè, bipartisan).

Tra i documenti più recenti delle organizzazioni internazionali della società civile si segnalano quello della CIDSE (*Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité*), alleanza di 18 organizzazioni cattoliche europee e nord-americane attive nella cooperazione allo sviluppo; quello di *ActionAid International*, organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà; e quello di *Climate Action Network (CAN)*, rete che raccoglie oltre 1.200 ONG da tutto il mondo che lottano contro il cambiamento climatico. Si tratta di tre documenti consegnati tra fine marzo e inizio aprile 2018 in risposta all'invito a contribuire al *Talanoa Dialogue* (si veda oltre).

In particolare, il documento della CIDSE fa esplicito riferimento alla priorità di:

- abbandonare lo sfruttamento dei combustibili fossili e l'estrattivismo con l'obiettivo del 100 per cento di energie rinnovabili entro il 2050,
- limitare l'aumento medio della temperatura mondiale entro il 2100 al di sotto della soglia di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali,

¹⁰ J. Poushter e D. Manevich (2017), *Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats*, Pew Research Center, Washington D. C., agosto.

- promuovere la transizione dei sistemi alimentari in nome del principio di sovranità alimentare e dell'agroecologia come sistema alimentare giusto e sostenibile,
- disciplinare i mercati e il mondo degli affari per garantire un'efficace applicazione dei diritti umani, assicurare un sistema di finanza sostenibile e una distribuzione equa delle ricchezze,
- aiutare le comunità locali ad esprimere in piena autonomia e libertà la propria voce,
- affrontare la questione delle disuguaglianze di genere,
- favorire stili di vita sostenibili.

Coerentemente con questi punti, il documento della CIDSE porta come esempio le esperienze in Repubblica Democratica del Congo e in Uganda dove, a fronte di gravissimi problemi di accesso all'elettricità, si sono dimostrate molto efficaci risposte fondate sulla produzione ecocompatibile di elettricità a livello decentrato di comunità e sul recupero di tradizioni di produzione alimentare su piccola scala, nel rispetto degli ecosistemi.

Il documento di *ActionAid International*, parte dell'Alleanza CLARA (*Climate, Land, Ambition, and Rights Alliance*), si incentra sulla necessità prioritaria di investire in colture agricole e silvicole basate su pratiche gestionali sostenibili che consentono di salvaguardare e migliorare la capacità del suolo e richiedono cambiamenti nei sistemi di riconoscimento dei diritti di proprietà fondiaria e di uso dei terreni e delle risorse delle comunità locali e delle popolazioni native. Si tratta di cambiamenti fondamentali per colmare il divario, in termini di ambizioni, tra NDC attuali e obiettivo di ridurre l'aumento medio della temperatura mondiale entro il 2100 alla soglia di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. Troppo poco, invece, si è fatto finora per evidenziare il grande potenziale di queste leve – diritti sulla terra e le risorse, protezione di terre e risorse, approcci agroecologici – in termini di adattamento e mitigazione.

Il documento di *ActionAid International* sottolinea come non si tratti di buoni auspici, bensì di pratiche già sperimentate e che vanno estese su più vasta scala e che sono pienamente coerenti con ciò che implica l'art. 4 dell'Accordo di Parigi: aumentare la capacità di resilienza, ridurre le emissioni di diossido di carbonio, ma anche migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e preservare l'integrità degli ecosistemi. Per queste ragioni, le dimensioni della sfida climatica riconducibili a diritti ed equità devono diventare perno del dialogo a livello internazionale: la protezione, il rispetto e la piena attuazione dei diritti umani e l'aumento della finanza per il clima sono i nodi strategici su cui investire.

L'invito del documento a rendere più ambiziosi gli NDC implica anche il coraggio di affrontare il nodo del cambiamento degli stili di vita, mettendo seriamente in discussione modelli consumistici che hanno, tra i diversi effetti negativi, l'impatto sul clima. Occorre, in altri termini, agire sia sulla domanda che sull'offerta alimentare e di consumo in genere, procedendo a cambiamenti di paradigma sul piano culturale.

Infine, il terzo documento più recente che aiuta a cogliere le posizioni che diverse espressioni della società civile portano avanti è quello di CAN. In modo complementare al documento di *ActionAid International*, questo contributo si sofferma proprio sull'impatto di un settore emblematico della modernità come l'aviazione, che richiede profonde trasformazioni, collegate alla transizione culturale di cui si diceva. Il settore dell'aviazione a livello mondiale è tra i principali responsabili delle emissioni in atmosfera e si prevede che le emissioni aumenteranno significativamente entro il 2050. Per questo motivo, il documento ritiene fondamentale che inizi subito un'inversione di tendenza che porti alla riduzione delle emissioni di diossido di carbonio da parte del settore dell'aviazione per poi orientarsi, nella seconda metà del secolo, verso la completa decarbonizzazione. Poiché, inoltre, l'aviazione è responsabile anche dell'emissione di altri gas, comunque responsabili dell'effetto serra, entro il 2100 deve avvenire una conversione radicale.

Ciò implica un chiaro impegno politico in questa direzione - a cominciare dalla ridefinizione dei sussidi al settore - e lo sfruttamento delle soluzioni tecnologiche più appropriate, ragionando in una prospettiva anche di sviluppo di nuove soluzioni di mobilità a sostegno di uno spostamento modale dall'aereo ad altri mezzi di trasporto.

Al di là dei differenti ambiti e esempi di applicazione presi in considerazione, tutti questi documenti esprimono un comune bisogno di maggiore ambizione e di imprimere svolte più significative alle trasformazioni in atto, ritenendo dunque inadeguati gli attuali NDC alle sfide urgenti da affrontare.

Le ambizioni dell'Unione Europea

Il disimpegno statunitense ha come conseguenza la creazione di un maggiore spazio - oltre che per il governo della Cina che in occasione del congresso del Partito Comunista nell'ottobre 2017 ha confermato l'intenzione di onorare gli impegni assunti a Parigi - anche per l'Unione Europea, che già da molti anni intende imporsi come protagonista e riferimento mondiale della transizione verso un'economia verde, proponendosi come piattaforma globale per gli investimenti in tecnologie verdi.

L'UE ha più volte dichiarato di voler raggiungere gli impegni sottoscritti con l'Accordo di Parigi entro il 2030. In base al pacchetto clima-energia 2030 adottato dalla Commissione Europea è prevista - come già detto - sia una riduzione obbligatoria a livello europeo di almeno il 40 per cento di emissioni di diossido di carbonio rispetto al 1990, sia almeno il 27 per cento di consumo di energia da rinnovabili vincolante a livello UE, sia un incremento del 27 per cento dell'efficienza energetica rispetto alle proiezioni del futuro consumo di energia sulla base dei criteri attuali.

Tutto ciò - e in particolare la riduzione del 40 per cento delle emissioni di diossido di carbonio - richiede 180 miliardi di euro all'anno di investimenti, un volume che, secondo i piani europei, ha bisogno di un forte coinvolgimento del settore privato, in coerenza con l'impostazione dell'*One Planet Summit* di Parigi. Anche il piano di

investimenti esterni rivolto all’Africa (*European External Investment Plan, EIP*), lanciato nel settembre 2016 sotto impulso del presidente Jean-Claude Juncker, è orientato a investire sull’energia in modo sostenibile.

L’Unione Europea destina il 41 per cento dei finanziamenti misti pubblico-privato (*blending*) attraverso i propri strumenti finanziari proprio al settore energetico e, con 3,5 miliardi di euro impegnati per il settore energetico, la Commissione Europea prevede di mobilitare come effetto leva altri 30 miliardi di euro tramite il settore privato e le istituzioni finanziarie internazionali¹¹.

L’8 marzo 2018 la Commissione ha presentato la sua strategia per la realizzazione di un sistema finanziario a sostegno del programma dell’Unione per il clima e lo sviluppo sostenibile, il cosiddetto «piano d’azione sulla finanza sostenibile», che rinnova tali propositi¹².

Al contempo, in applicazione dell’Accordo di Parigi, la Commissione Europea intende introdurre nuovi strumenti finanziari per l’efficienza energetica degli edifici in Europa e per orientare gli investimenti all’innovazione nelle energie pulite. Intende anche appoggiare l’impegno delle città europee nell’applicazione delle misure per mitigare gli effetti del riscaldamento, quello delle isole per investire nelle fonti rinnovabili al fine di ridurre la loro dipendenza energetica e quello delle regioni dipendenti dal carbone per una transizione economica verso una riduzione delle emissioni di diossido di carbonio.

Proprio l’ultimo punto evidenzia però come, a dispetto di proclami spesso molto ambiziosi, non manchino le **ombre** nella politica europea e un conseguente ridimensionamento sul piano concreto, come evidenzia la distanza tra Polonia e Francia menzionata in precedenza. In occasione del Consiglio Europeo del 18 dicembre 2017, paesi come appunto la Polonia sono riusciti a mantenere nell’accordo preliminare sul “pacchetto energia” la presenza degli incentivi per il carbone e per altri combustibili fossili. Le lobby del carbone, petrolio e gas hanno fatto registrare, quindi, un punto a loro favore, nonostante la richiesta del Parlamento Europeo di alzare l’obiettivo relativo alla produzione energetica da fonti rinnovabili entro il 2030 e accelerare il processo di decarbonizzazione dell’economia.

Nel 2018 Parlamento Europeo e Commissione si dovranno confrontare con queste tensioni, al pari degli Stati membri, tra i quali si consuma una divisione abbastanza netta, con i paesi dell’Est da un lato, guidati dalla Polonia e legati alle fonti inquinanti a carbone, e i paesi del Nord Europa dall’altro, già in anticipo sugli obiettivi 2020 e desiderosi di accelerare l’adozione di obiettivi più elevati e ambiziosi.

¹¹ EUEI PDF (2017), *The European Portfolio on Energy in International Development Cooperation*, European Union Energy Initiative Partnership Dialogue Facility (EUEI PDF), Eschborn, marzo.

¹² Commissione Europea (2018), *Finanza sostenibile: il piano d’azione della Commissione per un’economia più verde e più pulita*, Bruxelles, 8 marzo. Si veda: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1404_it.htm

Risultati e ruolo dell'Italia

L'UE ha stabilito che ogni stato membro approvi una Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNACC), che deve definire il quadro di riferimento complessivo, e un Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), che deve dettagliare priorità, azioni e risorse per l'attuazione.

Nel caso dell'Italia - paese fortemente esposto agli effetti negativi sia dell'innalzamento delle temperature medie sia di eventi estremi e fenomeni, come alluvioni e frane, che determinano danni crescenti al territorio, alle risorse idriche, all'atmosfera e alla salute della popolazione - si tratta di documenti d'indirizzo importanti che misurano l'attenzione al tema e si coniugano con l'ambizione di essere anche un paese protagonista nel consesso internazionale, a sostegno delle politiche dei paesi in via di sviluppo, allineandosi così pienamente all'impostazione dell'UE.

In termini di risultati sin qui conseguiti, i dati per esempio del terzo rapporto sull'Unione dell'energia della Commissione europea (novembre 2017) evidenziano come l'Italia risulti sostanzialmente in linea con i risultati raggiunti a livello europeo. Il paese ha raggiunto gli obiettivi del 2020 per l'energia rinnovabile già nel 2015, con una quota del 17,1 per cento. Con la Francia e l'Ungheria, l'Italia è tra i primi tre paesi per risorse geotermiche, è uno dei principali produttori nell'UE di energia idroelettrica ed è tra i primi per uso del fotovoltaico e per l'installazione di pompe di calore. Al contrario, un punto ancora molto distante dalla sostenibilità è il settore dei trasporti. Tra il 2005 e il 2015 l'Italia ha fatto leva sul contributo delle fonti rinnovabili locali e sui miglioramenti in termini di efficienza energetica per ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia. Tuttavia, è ancora nel gruppo dei paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di assicurare almeno il 10 per cento di interconnessione della rete elettrica entro il 2020: nel 2017 le interconnessioni elettriche hanno raggiunto l'8,2 per cento, a causa della insufficiente capacità di collegamenti con gli Stati vicini. Inoltre, il mix energetico dell'Italia si distingue per un'alta percentuale di gas naturale, una quota piuttosto bassa di combustibili solidi e l'assenza di energia nucleare. Il settore dei trasporti è il principale consumatore di energia in Italia, per un terzo del totale.

Per quanto riguarda il fronte interno, nel 2015 è stata approvata la SNACC che si focalizza su agricoltura, rischio idro-geologico, biodiversità, aree costiere, turismo e insediamenti urbani, ma risulta ancora sprovvista di un sistema di monitoraggio e valutazione. Nel 2017 è stata presentata la proposta di un PNACC.

A fine 2017 è stata presentata dalla Presidenza del Consiglio, congiuntamente con il Ministero dell'Ambiente e quello dello Sviluppo economico, anche la nuova Strategia energetica nazionale (SEN). Si tratta di una strategia che prevede, con un investimento di 175 miliardi di euro fino al 2030, l'obiettivo di incrementare le fonti rinnovabili fino ad arrivare al 28 per cento nei consumi totali e al 55 per cento nei consumi elettrici (al di sopra degli obiettivi dell'UE), mentre l'impiego del carbone per produrre elettricità

sarà abolito entro il 2025, il che dovrebbe far diminuire le emissioni del 39 per cento entro il 2030 e del 63 per cento entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990. Per quanto riguarda i 175 miliardi di euro di investimenti previsti, 30 miliardi saranno destinati a reti e infrastrutture di gas ed elettriche, 35 miliardi a sviluppo delle fonti rinnovabili, 110 all'efficienza energetica, con una forte concentrazione su settori ad alto tasso di innovazione tecnologica e ad elevato impatto occupazionale. La SEN italiana non si è spinta a prevedere - come è avvenuto invece in altri paesi europei (Norvegia prima, Francia poi) - la messa al bando di veicoli a benzina e diesel entro i prossimi dieci anni; tuttavia è previsto un aumento dell'uso di fonti rinnovabili nei trasporti fino ad una percentuale del 21 per cento nel 2030 rispetto al 6,4 per cento del 2015, il che richiederà un aumento significativo dei biocarburanti e della mobilità elettrica. Perché la strategia sia attuata è prevista l'istituzione di una cabina di regia che coinvolga anche i Ministeri dell'Economia, dei Trasporti e dei Beni culturali, Regioni e gli enti locali, mondo della ricerca e parti sociali.

Associazioni ambientaliste come Greenpeace, WWF e Legambiente hanno tutte salutato positivamente la scelta della SEN di chiudere le centrali a carbone entro il 2025, ma guardano con preoccupazione alla possibilità che ci sia una sua sostituzione col gas naturale, vanificando le prospettive di incidere sul saldo complessivo delle emissioni. In questo contesto si iscrivono le proposte di rilancio di un'iniziativa politica complessiva, come quelle presentate nel febbraio 2018 poco prima delle elezioni politiche, da Legambiente e focalizzate su una strategia più ambiziosa a favore delle fonti rinnovabili e volta a mettere in sicurezza il territorio, a nuove e coerenti regole di tassazione e sussidi, lo sviluppo dell'economia circolare, interventi di rigenerazione urbana, una *road map* 2030 per la mobilità sostenibile e la lotta all'inquinamento. In generale, si ritiene che un orientamento strategico più direttamente volto a sostenere un'economia verde e pulita abbia incontrato a lungo resistenze in Italia in ragione di presunti danni alla competitività del settore industriale complessivo. Solo agendo più risolutamente per riorientare il modello di sviluppo energetico e produttivo nel suo complesso, a cominciare dal settore dei trasporti, l'Italia potrà cercare di raggiungere gli obiettivi 2020 di sostenibilità in relazione all'inquinamento dell'aria, tenendo conto che il paese ha superato i limiti previsti dalla regolamentazione europea in un quarto del territorio. Servono strategie interne ambiziose che, rafforzate, possono concorrere a qualificare il posizionamento internazionale dell'Italia, alla luce della latitanza di alcuni *global player* che crea maggiore spazio politico in cui occorrerebbe intervenire con una strategia paese di cooperazione internazionale basata su un maggiore e migliore coordinamento e sinergia tra le azioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, quello dell'Ambiente e il Ministero dell'Economia e Finanza che, a diverso titolo e in diversi modi, si interfacciano con il resto del mondo sull'agenda dei cambiamenti climatici. Ciò potrebbe anche consentire di superare il limite di sembrare un paese dipendente dalle politiche sovra-nazionali e dalle decisioni dell'UE, incapace cioè di imporre in questi ambiti una propria visione strategica e agenda politica.

La riflessione scientifica

Nel 2018 si celebra anche il trentesimo anniversario dall'istituzione dell'IPCC ed è prevista in ottobre, cioè poco prima della COP24, la pubblicazione di un rapporto speciale sulle valutazioni scientifiche circa gli scenari legati all'innalzamento delle temperature medie globali di 1,5°C, così come previsto dall'Accordo di Parigi.

Questo rapporto speciale, intitolato *Special Report 15* (o Sr15), proprio perché centrato sull'aumento delle temperature medie di 1.5°C offrirà una rassegna mondiale sullo stato delle conoscenze scientifiche in materia di cambiamenti climatici, del loro impatto sul piano sociale ed economico, delle possibili strategie di conseguente intervento e degli elementi costitutivi di una possibile futura convenzione internazionale sul clima.

Infine, il documento può essere considerato come l'avvio della preparazione del sesto Rapporto di Valutazione (*Sixth Assessment Report*), la cui diffusione è prevista nel 2022. Si tratta, nelle intenzioni, di informazioni chiave su alcune delle condizioni necessarie per raggiungere gli obiettivi di protezione del clima.

Oltre al rapporto Sr15, sono stati preparati e consegnati, in taluni casi anche oltre la scadenza fissata al 2 aprile 2018, dei contributi tecnici di analisi e raccomandazioni politiche da parte di paesi, istituti e stakeholder in generale per orientare il dialogo tra le diverse Parti (conformemente al *Talanoa Dialogue*, di cui si dirà oltre), cui se ne aggiungeranno altri di natura più politica entro ottobre 2018, oltre ovviamente ai contributi della Presidenza della COP24.

In particolare, i contributi tecnici di analisi e raccomandazioni politiche, che dovevano rispondere a tre domande specifiche (A che punto siamo? Dove vogliamo andare? Come arrivarci?), pervenuti entro il 12 aprile 2018, sono composti da:

- un documento della Presidenza di 75 pagine di sintesi e analisi comparata dei 161 NDC programmati (gli *Intended NDC*) e comunicati entro il 4 aprile 2016;
- dodici documenti delle Parti o raggruppamenti delle stesse, compreso un documento stringato di 8 pagine della Cina (che si limita a descrivere in termini generali gli impegni internazionali senza focalizzarsi sul proprio) e un documento di 32 pagine dell'UE e della sua attuale presidenza bulgara, inviato il 5 aprile. Quest'ultimo conferma che, in virtù delle strategie messe in campo, l'UE e gli Stati membri raggiungeranno e supereranno l'obiettivo di una riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra del 20 per cento tra il 1990 e il 2020, avendo già oggi conseguito una riduzione del 23 per cento e prevedendo di arrivare al 40 per cento nel 2030. Inoltre, gli NDC dell'UE e gli obiettivi di mitigazione interna sono indicati come pienamente compatibili con l'obiettivo di una riduzione tra l'80 e il 95 per cento delle emissioni nel 2050 rispetto all'anno base del 1990. In particolare, il documento chiarisce il percorso in atto che porterà la Commissione Europea a presentare entro il primo trimestre del 2019 una proposta di strategia a lungo termine per la riduzione delle emissioni, conformemente

all'Accordo di Parigi e ai piani nazionali, considerando anche il fatto che in parallelo gli Stati membri sono chiamati a sviluppare la propria strategia a lungo termine. Il documento rinnova, infine, l'impegno dell'UE a partecipare in modo attivo al *Talanoa Dialogue*.

- Un centinaio di documenti elaborati da istituti di ricerca, *think tank*, università, accademie delle scienze, ONG, reti di associazioni, coordinamenti di città, associazioni imprenditoriali, espressioni del mondo religioso (come consigli ecumenici di chiese cristiane e organizzazioni umanitarie islamiche), enti del sistema delle Nazioni Unite, agenzie di cooperazione allo sviluppo. Si tratta di documenti consegnati tra febbraio e aprile 2018 ma che sono stati elaborati anche molti mesi prima, ritenuti comunque rilevanti e che, per ragioni di spazio, si possono schematizzare in cinque categorie:
 - documenti volti a promuovere impegni maggiori e coerenti, per una più rapida e radicale trasformazione del modello di sviluppo e stili di vita (come nel caso di uno dei documenti del Consiglio delle accademie scientifiche europee, l'*European Academies Science Advisory Council* o EASAC),
 - documenti che si propongono di offrire una base di informazioni statistiche pertinente rispetto alle scelte da compiere (è il caso del contributo di *UN Environment*),
 - rassegne di buone pratiche, tecnologie appropriate, specifici ed efficaci strumenti operativi o risultati di particolari settori produttivi e imprenditoriali (come il documento del *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*),
 - documenti che sottolineano l'importanza del coinvolgimento e protagonismo di popolazioni, categorie più vulnerabili e giovani (come il documento di Caritas Aotearoa della Nuova Zelanda).

I nodi politici irrisolti e l'agenda 2018

La COP23 di Bonn ha evidenziato la necessità ma anche la difficoltà di affrontare una serie di problemi sul tappeto, come quello di capire quanto e come differenziare gli impegni tra paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, come bilanciare gli impegni per la mitigazione e quelli per l'adattamento (che i PVS sostengono prioritario), come reperire le risorse finanziarie necessarie per la lotta ai cambiamenti climatici e per l'adattamento agli stessi da parte delle nazioni più vulnerabili, quali debbano essere le azioni da intraprendere prima del 2020, anno in cui l'Accordo del 2015 diventerà effettivamente operativo, bilanciando gli impegni pre-2020 (fondamentali per i PVS) con quelli post-2020.

In sostanza, si tratta di decidere come applicare concretamente l'Accordo di Parigi, sulla base di un sistema di regole condivise in termini di mitigazione, adattamento e

supporto fornito o ottenuto (il cosiddetto “Rule Book”) che dovranno essere approvate entro il 2018, traducendosi in decisioni della Conferenza delle Parti.

Il “Rule Book” è un prodotto cruciale che dovrà essere realizzato entro il 2018 e che permetterà di valutare lo stato di avanzamento della cooperazione internazionale e degli impegni nazionali, dal momento che dovrà chiarire:

- le regole di contabilizzazione delle misure domestiche di mitigazione definite dagli NDC, (stabilendo criteri standard di contabilità per il raggiungimento degli obiettivi nazionali indicati negli NDC),
- i meccanismi di mercato (art. 6 dell’Accordo di Parigi) consentiti in termini di scambi di “risultati di mitigazione”,
- le linee-guida per le informazioni che dovranno essere contenute nelle comunicazioni relative alle misure di adattamento,
- gli input e le modalità di lavoro per quanto riguarda il *Global Stocktake*,
- le modalità di reporting dei tre temi prioritari dell’Accordo di Parigi (mitigazione, adattamento e finanziamenti),
- le modalità e procedure del meccanismo di conformità (la *compliance*) e attuazione (art. 15 dell’Accordo di Parigi)

La stessa COP23 ha approvato il cosiddetto approccio dei "dialoghi di facilitazione tra le Parti" o *Talanoa Dialogue* che nella COP24 del 2018 dovranno rendere più ambiziosi i piani di azione climatica presentati dagli Stati per raggiungere gli obiettivi di Parigi, in particolare quelli in materia di mitigazione. Le presidenze delle COP23 e COP24 – Isole Figi e Polonia – guideranno il percorso di questi dialoghi nella fase preparatoria e in quella politica, durante la COP24 a dicembre. È all’interno di questi dialoghi che sono previsti i contributi documentali fatti circolare ad aprile e quelli previsti ad ottobre.

Nell’ambito dei lavori in calendario nel 2018, a maggio è prevista una sessione degli esperti relativa al capitolo su Perdite e danni, con l’obiettivo di concentrarsi in modo particolare sul tema dei finanziamenti, argomento cui tengono soprattutto i PVS in ragione del fatto che il dibattito sull’assistenza finanziaria verte anzitutto sull’adattamento, rischiando di trascurare la rilevanza di quest’altro pilastro dell’Accordo di Parigi.

Sul piano politico, dal 30 aprile al 10 maggio è prevista la quarantottesima sessione del *Subsidiary Body for Implementation* (SBI 48) e del *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA 48) e una riunione della prima sessione del Gruppo di lavoro ad hoc sull’Accordo di Parigi.

Il 4 giugno, poi, si dovrebbe tenere a Bruxelles la seconda riunione ministeriale sulle azioni per il clima (*Ministerial on Climate Action*, MOCA), promossa da Canada, Cina e Unione Europea per rilanciare l’impegno internazionale, soprattutto a seguito del disimpegno della presidenza statunitense.

Tra agosto e settembre è in previsione lo svolgimento di un'ulteriore sessione, se necessaria, per permettere il completamento dei lavori preparatori della COP24.

Rispetto a questo calendario di impegni, ai decisori politici italiani spetta un compito importante: qualificare la posizione e il ruolo del paese nei negoziati internazionali e nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo sui cambiamenti climatici.

In particolare, sarà importante coordinare in modo stretto le amministrazioni direttamente coinvolte e in prima linea nelle relazioni con i paesi in via di sviluppo (in particolare il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, quello dell'Ambiente e quello dell'Economia), perché le priorità strategiche siano condivise, le divisioni di responsabilità e di interlocuzione siano chiare, coerenti e funzionali al disegno strategico.

Entro il 2018 dovranno essere presi gli impegni politici internazionali per la riduzione delle emissioni, compresi quelli relativi al fondo per l'adattamento, tenendo conto del fatto che i paesi in via di sviluppo sono interessati a che aumenti la percentuale di risorse internazionali da destinare all'adattamento. Sempre entro il 2018 dovranno essere rivisti al rialzo gli impegni di riduzione delle emissioni, in coerenza con gli obiettivi di Parigi.

Al riguardo, l'Italia ha l'opportunità di far leva sui risultati già conseguiti in relazione ad alcuni obiettivi europei per il 2020 (quelli evidenziati nel terzo rapporto sull'Unione dell'energia della Commissione Europea del novembre 2017), così da poter orientare decisioni internazionali a sostegno di un maggiore impegno in quelle stesse aree di successo, su cui l'Italia vanta cioè un primato, ricercando da subito e costruendo partenariati internazionali interessati a investire su quelle stesse priorità. Al contempo, il paese dovrà impegnarsi più risolutamente per migliorare e dare attuazione immediata e concreta agli obiettivi ancora non raggiunti all'interno, così da non esporsi a facili critiche. Ciò significa anzitutto promuovere, sul modello dei paesi del Nord Europa, una politica di innovazione industriale di tipo strutturale, che tradizionalmente è mancata e che la persistenza dei sottoinvestimenti pubblici, per le note ragioni di vincoli di bilancio, hanno reso impraticabile.

L'Italia - con un'Europa però ben più unita e non semplice spettatrice degli eventi e delle crisi politiche internazionali - facendo proprio della battaglia sul clima la possibile leva per rilanciare il processo comunitario, potrebbe avere l'opportunità di esercitare una leadership in materia che continua a rivendicare e che significa ragionare immediatamente su come dare concreta operatività ad un finanziamento internazionale, realmente addizionale, di 100 miliardi di dollari l'anno a favore delle politiche di mitigazione e adattamento dei paesi in via di sviluppo. Il credito politico di essere uno dei principali contribuenti del sistema delle organizzazioni multilaterali, che devono essere al centro dell'architettura istituzionale per la raccolta e impiego dei suddetti finanziamenti, può essere utilmente valorizzato, a fianco di un impegno attivo alla mobilitazione di partenariati pubblico-privati complementari e volti allo stesso fine, con un'attenzione particolare alle aree in cui il sistema paese eccelle e in cui partenariati con

controparti nei paesi in via di sviluppo già in essere possono essere sviluppati e consolidati.

Soprattutto, la grande sfida è rappresentata dall’Africa: il progetto di estensione del Fondo europeo per gli investimenti strategici della Commissione Europea a sostegno degli investimenti in Africa e nel vicinato dell’UE, mirato a rafforzare i partenariati e contribuire a conseguire gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile mediante il Piano europeo per gli investimenti esterni (PEI), resta al momento poco più di una visione focalizzata su energie rinnovabili ed economia verde. Gli ostacoli sono molti, a cominciare dalle divisioni all’interno sia dell’Africa che dell’Europa, dalla priorità della crescita economica e dall’abbondanza di fonti energetiche non pulite oggi disponibili in Africa. Circa l’80 per cento dell’energia utilizzata attualmente a livello mondiale viene dalla combustione di fonti fossili (carbone, petrolio e gas): la grande sfida è la trasformazione del modello di un continente “giovane” come l’Africa e il ruolo di protagonista non può essere lasciato solo alla Cina. Tutto ciò implica però grandi investimenti e un orizzonte politico di lungo periodo, profili su cui l’UE attuale vacilla.

Una prospettiva certamente ambiziosa deve presupporre, infine, anche la capacità di avviare da subito un ampio coinvolgimento delle diverse espressioni della società italiana, nelle sue varie articolazioni, al di là degli addetti ai lavori. Occorre cioè evitare di ridurre la partecipazione alla COP ad un evento ritualistico, tecnico e occasionale e far sì che le strategie generali siano effettivamente il frutto di una riflessione politica ampia, una mobilitazione che coinvolga tutti, perché le scelte di trasformazione profonda della società e dell’economia in chiave di sostenibilità ambientale, all’interno del paese e in ambito internazionale, siano vissute come un’opportunità di reale miglioramento e di protagonismo e un progetto di futuro migliore, anziché come vincoli onerosi (finanziamenti ai paesi poveri o limiti alla competitività del sistema) dettati dall’esterno (UE e Nazioni Unite).

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

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

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

Focus

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

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 126 Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali (IAI – febbraio 2017)
- n. 127 La politica estera della Turchia (ISPI – marzo 2017)
- n. 128 Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakesh (CeSPI – marzo 2017)
- n. 129 Il G7 e il ruolo dell'Italia (ISPI – maggio 2017)
- n. 130 Israele e i tanti fronti aperti di instabilità (ISPI – maggio 2017)
- n. 131 I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo (IAI – maggio 2017)
- n. 132 Cina - Il Mediterraneo nelle nuove Vie della Seta (T.wai – maggio 2017)
- n. 133 Le vulnerabilità politiche della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel: una prospettiva comparata (CeSI – giugno 2017)
- n. 134 Il Vertice di Trieste sui Balcani Occidentali: quali prospettive per il futuro? (ISPI – luglio 2017)
- n. 135 La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa (IAI – novembre 2017)
- n. 136 Le principali sfide per l'attuazione dell'Agenda 2030 in America Latinae e Caraibi (CeSPI – dicembre 2017)
- n. 137 La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang (ISPI – febbraio 2018)

*Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura della:*

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it

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