



N. 135 - ottobre 2016

## A.S. n. 2568 "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015"

### 1) A.S. 2658

Il 19 ottobre 2016 è stato approvato e trasmesso dalla Camera dei deputati il disegno di legge recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015.

Il disegno di legge ([A.S. 2658](#)) si compone di 6 articoli.

L'**articolo 1** autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare l'Accordo.

L'**articolo 2** prevede che a decorrere da sua entrata in vigore all'Accordo sia data piena ed intera esecuzione, come previsto dall'articolo 21 dello stesso.

L'**articolo 3** prevede la partecipazione alla prima capitalizzazione del "[Fondo verde per il clima](#)" con 50 milioni di Euro per ogni anno dal 2016 al 2018.

Il Fondo verde per il Clima è stato istituito dalla sedicesima Conferenza delle Parti (COP16) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul clima svoltasi a Cancun nel 2010. Si tratta di uno strumento finanziario multilaterale di investimento per progetti a favore dei paesi in via di sviluppo che vogliono ridurre le emissioni e ac-

crescere le proprie capacità di adattamento. Gli Stati membri dell'UE si sono impegnati a fornire quasi la metà delle risorse del fondo: 4,7 miliardi di dollari.

L'**articolo 4** stabilisce che gli oneri finanziari derivanti dai contributi determinati a livello nazionale previsti dall'Accordo, saranno autorizzati mediante appositi provvedimenti normativi, una volta che saranno definiti a livello europeo.

L'articolo 4, commi 2 e 3 dell'Accordo prevede che ogni parte stabilisca e comunichi i contributi determinati a livello nazionale (**INDC**) che intende progressivamente conseguire per raggiungere l'obiettivo di lungo termine dell'Accordo, ovvero limitare l'aumento della temperatura ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali. I contributi successivi determinati da ciascuna parte dovranno rappresentare una progressione rispetto ai precedenti. In vista della COP21 di Parigi, l'Ue e gli Stati membri hanno comunicato i propri INDC che prevedono una riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 40% entro il 2030 (vd *infra*).

L'**articolo 5** definisce la copertura finanziaria per le spese di missione (493.045 euro l'anno a decorrere dal 2017) e per quelle derivanti dall'adesione all'Accordo (1.450.000 per l'anno 2017 e a euro 2.050.000 annui a decorrere dall'anno 2018) stabilendo che esse saranno sostenute

mediante la riduzione dello stanziamento del fondo speciale iscritto nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi di ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze per l'anno 2016, utilizzando parzialmente l'accantonamento previsto per il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale. All'onere derivante dalla partecipazione al Fondo verde per il clima si provvederà mediante riduzione dello stanziamento del fondo speciale iscritto sempre nel programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire", utilizzando parzialmente l'accantonamento previsto per il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Le variazioni di bilancio saranno apportate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'**articolo 6** disciplina l'entrata in vigore della legge di ratifica.

## 2) L'Accordo di Parigi: elementi chiave

L'**Accordo di Parigi** sul clima è stato siglato il 12 dicembre 2015 nell'ambito della 21a Conferenza delle parti della **UNFCCC**<sup>1</sup> (COP21), e firmato il 22 aprile 2016 a New York da più di centosettanta Paesi nel corso di una cerimonia solenne tenutasi presso la sede dell'ONU.

L'Accordo di Parigi entrerà in vigore il trentesimo giorno successivo alla data in cui almeno **55** parti della Convenzione<sup>2</sup> (che rappresentano un totale stimato di almeno il **55%** delle emissioni mondiali di gas a effetto serra) avranno deposi-

tato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione<sup>3</sup>.

L'Unione europea ha depositato il proprio **strumento di ratifica** il 4 ottobre scorso, assieme a sette Stati membri (*Ungheria, Francia, Slovacchia, Austria, Malta, Portogallo e Germania*). Grazie al contributo dell'Ue sono stati soddisfatti entrambi i requisiti fissati per l'entrata in vigore dell'Accordo, che avverrà il 4 novembre 2016. Tutto ciò quindi entro la prossima COP che si aprirà a Marrakech il 7 novembre 2016 (COP22) e dove si inizierà a discutere l'implementazione dell'Accordo.

Si ricorda che la lotta ai cambiamenti climatici costituisce uno degli obiettivi dell'**Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile**, adottata nel settembre 2015 nell'ambito dello storico Summit delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016. L'**obiettivo 13** dei diciassette obiettivi per uno sviluppo sostenibile (SDGs) esplicita infatti l'esigenza di adottare azioni urgenti per combattere il cambiamento climatico e i suoi impatti, evidenziando come l'attuazione dell'Accordo di Parigi risulti essenziale per il raggiungimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile.

Al riguardo, si segnala come nel **primo Rapporto "L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile"**, di recente presentazione, l'**ASviS** (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile)<sup>4</sup> abbia analizzato la posizione dell'Italia rispetto al quadro della strategia per lo sviluppo sostenibile, ricordando anche le principali posizioni dei diversi Paesi UE. Con riferimento all'adozione di **misure per la lotta al cambiamento climatico**, in particolare il Rapporto<sup>5</sup> evidenzia la necessità di sviluppare, ai fini del disegno e del monitoraggio delle politiche pubbliche in materia, indicatori - quali, ad esempio, un indice del dissesto

<sup>1</sup> La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Clima firmata nel 1992. L'UNFCCC nasceva con l'obiettivo di ridurre l'emissione dei gas ad effetto serra sulla base dell'ipotesi del riscaldamento globale. Originariamente non era legalmente vincolante, in quanto non poneva limiti obbligatori per gli Stati, e riconosceva responsabilità comuni ma differenziate. Tuttavia prevedeva degli aggiornamenti successivi (detti "protocolli") che avrebbero posto dei limiti obbligatori per le emissioni. Nel corso degli anni i paesi firmatari si sono riuniti annualmente nella Conferenza delle parti (COP) per valutare gli sviluppi compiuti nell'affrontare il cambiamento climatico.

<sup>2</sup> La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992.

<sup>3</sup> Per lo stato delle ratifiche si rimanda all'apposita sezione del sito dell'**ONU**.

<sup>4</sup> Essa appartiene all'**European Sustainable Development Network** (ESDN), rete informale di soggetti istituzionali, associazioni ed esperti che si occupa dal 2003 di politiche e strategie di sviluppo sostenibile, promuovendo in ambito europeo studi e scambi di pratiche tra i Paesi impegnati nel percorso di implementazione dell'Agenda 2030 e i *policy advisors*.

<sup>5</sup> Si fa riferimento alla sezione 'Goal 13: Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze' (p. 61 e ss.; in particolare si veda p. 62).

idrogeologico - in relazione ai risultati degli sforzi di adattamento ai cambiamenti climatici, nonché di innalzare le ambizioni dell'Italia, rispetto ai critici risultati del 2015, verso la strada di una incisiva decarbonizzazione.

L'Accordo di Parigi, che sostituirà l'impianto dell'attuale Protocollo di Kyoto, basato sulla responsabilità dei paesi industrializzati<sup>6</sup>, è un **accordo universale, vincolante ed equilibrato** che fissa impegni equi e ambiziosi di tutte le Parti stabiliti in base alle differenti realtà nazionali, alla luce delle diverse circostanze nazionali.

In particolare, in termini di **mitigazione**, l'Accordo fissa un obiettivo a lungo termine volto a limitare l'aumento della temperatura ben al di sotto di **2°C** rispetto ai livelli preindustriali con l'intento di contenerlo **entro 1,5°C**. A tal fine le parti dovranno raggiungere il **picco globale** di emissioni il più presto possibile per poi intraprendere **rapide riduzioni** in seguito.

Inoltre, le parti prepareranno, comunicheranno e manterranno **i contributi determinati a livello nazionale (INDC)** che intendono progressivamente conseguire. Gli INDC dovranno essere presentati **ogni cinque anni** sulla base di un meccanismo di revisione degli impegni assunti che prenderà l'avvio dal 2018.

Prima e durante la COP21 di Parigi le parti hanno presentato i propri INDC completi. L'Unione europea e i suoi Stati membri sono stati la prima grande economia a provvedere in tal senso il 6 marzo 2015. Gli INDC dell'UE prevedono una **riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 40% entro il 2030**<sup>7</sup>.

Gli **impegni saranno differenziati** sulla base delle differenti realtà nazionali: solo i paesi industrializzati sono tenuti a ridurre drasticamente

le loro emissioni in termini assoluti, mentre quelli in via di sviluppo sono incoraggiati a farlo man mano che si evolvono le loro capacità.

Le parti dovranno poi riunirsi ogni cinque anni per **stabilire obiettivi più ambiziosi** in base alle conoscenze scientifiche e, in onore al principio della **trasparenza**, dovranno riferire agli Stati membri e all'opinione pubblica come intendono raggiungere gli obiettivi fissati e segnalare i progressi compiuti attraverso un solido sistema basato sulla trasparenza e la responsabilità.

L'Accordo inoltre sostiene una **finanza per il clima** nella misura in cui prevede che i paesi più ricchi offrano un sostegno finanziario ai paesi più poveri per aiutarli a ridurre le loro emissioni e ad adattarsi ai cambiamenti climatici. La definizione degli importi è stata tenuta fuori dall'Accordo stesso ma i paesi industrializzati hanno confermato e rinnovato il loro impegno per garantire entro il 2020 un fondo annuale di **100 miliardi di dollari**<sup>8</sup> da estendere al 2025.

L'Accordo riconosce poi l'importanza di scongiurare, minimizzare e affrontare **le perdite e i danni** associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e la necessità di cooperare migliorando la preparazione delle emergenze e i sistemi di allarme rapido.

Riconosce infine che anche i soggetti interessati che non sono parti dell'Accordo hanno un ruolo importante nella riduzione delle emissioni. Si tratta delle **città, regioni, enti locali, privati**, che sono invitati a intensificare i loro sforzi in tal senso, a ridurre la vulnerabilità agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e a promuovere la cooperazione regionale e internazionale.

### 3) Dopo Parigi: verso la COP22 di Marrakech e l'emendamento di Kigali al Protocollo di Montreal

#### 3.1. La COP 22 di Marrakech

La **COP22** che si svolgerà a Marrakech dal 7 al 18 novembre prossimi sarà la sede in cui si ini-

<sup>6</sup> Il Protocollo di Kyoto, adottato nel 1997 la Conferenza delle parti, per la prima volta ha previsto obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra in una misura non inferiore del 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990. Il periodo di impegno fissato dal Protocollo è iniziato nel 2008 ed è terminato nel 2012. Un secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto, relativo al periodo 2013-2020 è stato deciso nel corso della diciassettesima Conferenza (COP 17) tenutasi a Durban, in Sud Africa, nel dicembre 2011.

<sup>7</sup> Tale obiettivo riprende gli elementi del [Quadro 2030 per l'energia e per il clima](#), adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014.

<sup>8</sup> Tale impegno era stato manifestato nel corso della COP19 tenutasi nel novembre 2013 a Varsavia.

zierà a discutere su come implementare l'Accordo di Parigi, quali misure adottare, come verificare passo passo il rispetto degli impegni presi e, soprattutto, decidere tempi e modi degli importanti passaggi intermedi. Infatti l'Accordo andrà revisionato in funzione sia degli sforzi del Paese, sia dei dati più aggiornati sull'andamento del clima.

L'organismo che si farà carico di questo delicatissimo compito è denominato **CMA**, sigla che sta per "*Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*". Si tratta della **cabina di regia dell'Accordo di Parigi**; ne fanno parte solo gli Stati che l'hanno ratificato al momento della sua entrata in vigore, vale a dire quei 75, inclusa l'Ue, cui spetteranno **tutte le decisioni politiche** per l'implementazione dell'Accordo.

In vista della COP22 le istituzioni europee si sono espresse in varie sedi. Il **Parlamento europeo** il 6 ottobre scorso ha adottato una [risoluzione](#) che evidenzia come gli attuali INDC non siano sufficientemente ambiziosi per conseguire gli obiettivi dell'Accordo e che esorta gli Stati membri dell'Ue a ridurre il loro livello di emissioni rispetto agli impegni attuali. Il Consiglio **Ambiente dell'Ue** lo scorso 30 settembre ha approvato le [Conclusioni](#) suoi preparativi della Conferenza di Marrakech, nelle quali, per quanto attiene al processo internazionale, ha espresso preoccupazione circa le conclusioni della relazione del Segretariato della UNFCCC secondo cui al momento mancano gli sforzi necessari a raggiungere l'obiettivo di lungo termine e ha invitato le parti a progettare un adeguato processo di bilancio globale che contribuisca a stimolare le azioni nazionali, l'ambizione globale e la cooperazione internazionale. Ha inoltre sottolineato come dalla Conferenza ci si attendano progressi sostanziali sul programma di lavoro al fine di elaborare i dettagli dell'Accordo di Parigi e di preparare l'attuazione di tutte le sue disposizioni in materia di mitigazione, adattamento e mezzi di attuazione e sostegno.

Anche il **Comitato europeo delle Regioni** ha formulato delle indicazioni sull'attuazione dell'Accordo di Parigi approvando, il 12 ottobre scorso, il [progetto di parere](#) a firma del relatore Salvatore Pigliaru, presidente della Regione Sardegna. Il parere chiede una **migliore inte-**

**grazione delle regioni e delle città nell'ambito della UNFCCC**, sottolineando l'importanza di una **governance multilivello nelle politiche climatiche**. In merito a questo ultimo punto ha citato l'esempio del [Patto dei Sindaci](#)<sup>9</sup>, affermando come gli sforzi di questo tipo di iniziative debbano essere registrati e inclusi nei rispettivi contributi stabiliti a livello nazionale. Riguardo all'**integrazione delle regioni e delle città nel quadro dell'UNFCCC**, il Comitato delle Regioni afferma che ciò consentirebbe ai riscontri sul campo di essere trasmessi tempestivamente a livello delle Nazioni Unite. Sottolinea inoltre la necessità di un dialogo permanente e diretto tra diversi livelli, a partire da quello locale e regionale. Inoltre, ricordando il ruolo cruciale che le regioni degli Stati membri svolgono nel promuovere il coordinamento verticale tra tutti i livelli di governo, **riporta l'esempio dell'Italia**, dove è stato istituito un tavolo interregionale sulla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, che riunisce il governo nazionale e tutte le regioni. Si tratta di un organismo che garantisce l'attuazione a livello regionale della [strategia italiana di adattamento ai cambiamenti climatici](#), elaborata sulla base di quella europea.

<sup>9</sup> Il Patto dei Sindaci è stato lanciato nel 2008 dalla Commissione europea. Si tratta di un movimento basato su un impegno volontario dei firmatari, che è riuscito con successo a mobilitare un gran numero di autorità locali e regionali, spronandole a elaborare piani d'azione e a orientare i propri investimenti verso misure di mitigazione dei cambiamenti climatici. Sulla scia dell'esperienza del Patto dei Sindaci, nel 2014 è stata lanciata l'iniziativa Mayors Adapt (<http://mayors-adapt.eu>) che si basa sullo stesso modello di *governance*, promuovendo gli impegni politici e l'adozione di azioni di prevenzione volte a preparare le città agli inevitabili effetti dei cambiamenti climatici. Alla fine del 2015 le iniziative si sono fuse nel nuovo Patto dei Sindaci per il clima e l'energia, che ha adottato gli obiettivi dell'Ue per il 2030 e un approccio integrato alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici. Per tradurre il proprio impegno politico in misure e progetti pratici, i firmatari del Patto devono in particolare redigere un [Inventario di base delle emissioni](#) e una valutazione dei rischi del cambiamento climatico e delle vulnerabilità. Si impegnano inoltre a elaborare, entro due anni dalla data di adesione del consiglio locale, un [Piano d'azione per l'energia sostenibile](#) e il clima che delinea le principali azioni che le autorità locali pianificano di intraprendere. Tale impegno politico segna l'inizio di un processo a lungo termine, durante il quale ogni due anni le città forniranno informazioni sui progressi compiuti.

Tra gli altri punti messi in luce dal Comitato delle Regioni la necessità di integrare la politica sul clima in tutte le altre politiche (coordinamento orizzontale). Su questo ultimo punto riporta, a titolo di esempio, come il **pacchetto sull'economia circolare**, se attuato correttamente, potrebbe contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in una misura compresa tra il 2 e il 4% annuo.

### 3.2 L'emendamento di Kigali al Protocollo di Montreal

Lo scorso [15 ottobre a Kigali](#), in Ruanda, 197 Paesi hanno trovato un'intesa per eliminare in modo graduale l'uso degli idrofluorocarburi (HFC), gas utilizzati per il funzionamento dei frigoriferi e per gli impianti di condizionamento dell'aria, principali responsabili dell'effetto serra. Si è conclusa così la ventottesima Conferenza delle parti dei paesi firmatari del Protocollo di Montréal, l'accordo con cui nel 1987 furono vietati la produzione e l'uso delle sostanze che causavano il buco nell'ozono, i clorofluorocarburi, all'epoca impiegati comunemente nei frigoriferi e nelle bombolette spray<sup>10</sup>.

L'intesa di Kigali, che rappresenta il primo test della volontà globale di combattere il surriscaldamento del pianeta dopo l'Accordo di Parigi, modifica il Protocollo di Montreal inserendovi delle aggiunte che stabiliscono come iniziare a eliminare anche gli idrofluorocarburi, con cui erano stati inizialmente sostituiti i clorofluorocarburi. L'emendamento di Kigali prevede che la riduzione avvenga in tre fasi: inizieranno i paesi industrializzati, quali **Stati Uniti ed Europa**, con una riduzione del 10% delle emissioni entro il **2019**, seguiti da oltre cento **paesi in via di sviluppo**, tra cui la **Cina** e i paesi del **Sud America**, che taglieranno le emissioni dal **2024** (la Cina dal 2029) mentre un piccolo gruppo di paesi quali **India, Pakistan, Iran, Iraq e i paesi del Golfo**, inizieranno dal **2028**.

Il segretario di Stato americano, **John Kerry**, ha definito l'accordo "monumentale" in quanto esso darà l'opportunità di ridurre l'innalzamento

della temperatura del pianeta di un **mezzo grado centigrado**". Anche il Commissario europeo per il clima Miguel Arias Canete ha affermato che "è una grande vittoria per il clima. Noi abbiamo fatto un passo importante in vista della concretizzazione delle promesse fatte a Parigi a dicembre"<sup>11</sup>. Soddisfatto anche **Erik Solheim**, direttore esecutivo delle **Nazioni unite per l'ambiente** (Unep), che ha definito l'accordo di Kigali come un passo di enorme importanza nella lotta al cambiamento climatico, che contribuirà a stabilizzare il clima globale<sup>12</sup>.

Secondo l'[Istituto per la governance e lo sviluppo sostenibile](#) si tratta del più importante accordo raggiunto finora per la riduzione dei gas serra, capace di mitigare l'aumento di temperatura tra 0,2° e 0,44° entro la fine del secolo<sup>13</sup>. Il presidente dell'Istituto, Dur wood Zaelke, ha affermato che anche se l'obiettivo di ridurre il surriscaldamento di 0,5° sarà centrato solo al 90% si tratterà in ogni caso della "più grande riduzione di temperatura mai raggiunta da un singolo accordo"<sup>14</sup>.

A Kigali i 197 Paesi hanno deciso inoltre di finanziare adeguatamente la riduzione degli HFC. L'esatto ammontare del finanziamento sarà stabilito alla prossima Conferenza delle parti che si terrà a Montreal nel 2017.

Gli Stati membri UE contribuiscono a circa metà della somma totale stanziata nel [Fondo Multilaterale Ozono](#), finanziato da 49 paesi industrializzati, tra cui l'Italia, istituito dal Protocollo di Montreal allo scopo di aiutare i Paesi in via di Sviluppo a raggiungere i loro impegni di conformità rispetto all'eliminazione della produzione e del consumo di sostanze ozono lesive.

La [Commissione europea](#) ha annunciato che stanzierà **3 milioni di Euro** per le prime misure sugli HFC, in quanto l'accordo di Kigali rappre-

<sup>11</sup> Fonte:

[http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2016101401\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016101401_en.htm)

<sup>12</sup> Fonte: <http://www.newtimes.co.rw/section/article/2016-10-17/204528/>

<sup>13</sup> Fonte: <http://www.asvis.it/home/46-979/in-evidenza-dal-cuore-dellafrica-un-monumentale-passo-avanti-sul-clima>

<sup>14</sup>Fonte:

[http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2016/10/15/climara-ggiunto-accordo-su-gas-serra-hfc\\_475b8907-765e-4205-8d66-751058d131da.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2016/10/15/climara-ggiunto-accordo-su-gas-serra-hfc_475b8907-765e-4205-8d66-751058d131da.html)

<sup>10</sup> Sul Protocollo di Montreal si veda la pagina del [Segretariato per l'ozono](#) delle Nazioni unite per l'ambiente (Unep) e la [pagina](#) a cura del Ministero dell'Ambiente, del territorio e del mare.

senta un passo significativo verso l'implementazione dell'Accordo di Parigi sulla lotta al cambiamento climatico.

*A cura di Luana Iannetti e Patrizia Borgna*

**L'ultima nota breve:**

[n. 134 - A.S. n. 1375-A - Modifica alla legge 20 dicembre 2012, n. 238, per il sostegno e la valorizzazione del Festival Verdi di Parma e Busseto e del Roma Europa Festival](#)  
Ottobre 2016

**nota breve**

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

**[www.senato.it](http://www.senato.it)**