

Lo stato di attuazione degli accordi sui cambiamenti climatici e le prospettive della Presidenza italiana della COP26

di Marco Zupi

Abstract

Cinque anni dopo l'Accordo di Parigi (COP21 del 2015), la pandemia di Covid-19 ha imposto il rinvio della COP26, prevista a Glasgow, fissando il nuovo appuntamento a novembre 2021. Nel frattempo, i negoziatori delle Nazioni Unite non sono rimasti fermi nel 2020 e, adattandosi alle nuove condizioni, hanno realizzato una serie di eventi virtuali e i Dialoghi sul clima, una serie di 80 incontri virtuali in cui i Paesi hanno rivisto e discusso le questioni in sospeso all'interno dei negoziati internazionali sul clima.

La cosa che più preoccupa è però un'altra: l'emergenza Covid-19 rischia di far dimenticare la situazione di preoccupante ritardo e stallo, a cominciare dall'evidente insufficienza degli impegni presi per ridurre le emissioni di CO2 e altri gas in atmosfera.

Infatti, a inizio 2021 si registrano due dati preoccupanti, che procedono in parallelo.

Da un lato, i cosiddetti "Contributi determinati a livello nazionale", con cui le Parti si danno propri obiettivi di riduzione delle emissioni, sono inadeguati a permettere di raggiungere l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura a 2 gradi C, e a maggior ragione sono perciò inadeguati rispetto all'obiettivo più ambizioso di limitare l'aumento a 1,5 gradi C.

Dall'altro lato, rimangono da risolvere molti punti spinosi che hanno accompagnato i negoziati successivi al 2015 con un continuo rinvio della soluzione, ormai improrogabile: (1) la finalizzazione delle regole tecniche dell'Accordo di Parigi (a cominciare dall'allineamento dei tempi e format per la definizione degli impegni nazionali sul clima, la definizione di criteri di maggiore trasparenza per misurare e valutare gli sforzi dei Paesi, il funzionamento del mercato volontario delle emissioni); (2) la revisione dei meccanismi di cooperazione su perdite economiche e danni all'ambiente causati dai cambiamenti climatici; (3) la definizione di politiche condivise di adattamento; (4) il tema – sempre spinoso – del finanziamento delle azioni per il clima (a cominciare dall'impegno assunto dai Paesi sviluppati nel 2009 di mobilitare entro il 2020 100 miliardi di dollari all'anno di finanziamenti per le misure di adattamento e mitigazione dei Paesi in via di sviluppo).

Complessivamente, al netto di un attivismo dell'UE riconosciuto internazionalmente e che ha trovato conferma nella presentazione aggiornata, approvata dal Consiglio il 17 dicembre 2020, del nuovo impegno dell'Unione e dei suoi Stati membri di ridurre almeno del 55 per cento le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, i Paesi sviluppati non sono riusciti a fornire chiari segnali di un reale impegno per affrontare le crescenti e urgenti necessità dei Paesi in via di sviluppo e dell'emergenza climatica.

A dispetto della pandemia di Covid-19 che è anche un grido di allarme sull'insostenibilità del modello di sviluppo economico su scala globale, gli impegni presi dalle Parti – governi e imprese – non sono ancora all'altezza della sfida e dell'urgenza di risposte adeguate.

In questo contesto, grandi aspettative sono riposte sul nuovo attivismo dell'amministrazione statunitense di Joe Biden, pronta a rientrare nell'Accordo di Parigi e ad aggiornare gli impegni nazionali, e della Cina che, nel frattempo, mira a raggiungere emissioni nette zero entro il 2060, un obiettivo significativo per il più grande emettitore del mondo.

L'Italia è chiamata a fare la sua parte, oltre che in seno all'UE (presentando il piano che deve tracciare obiettivi, riforme e investimenti di grande ambizione strategica da realizzare con i fondi europei di Next Generation), con la presidenza di turno del G20 e la co-presidenza della COP26, che si tradurrà anzitutto nell'ospitare sia la Pre-COP che aprirà la strada ai negoziati finali di Glasgow, sia un evento specifico per i giovani (Youth4Climate2020), sia con un evento ministeriale a favore dei Paesi in via di sviluppo africani.

Lo stato di attuazione degli accordi sui cambiamenti climatici

1. Poche luci e molte ombre a cinque anni dagli accordi di Parigi

Cinque anni dopo Parigi (COP21 del 2015), la conferenza sul clima del 2020 prevista a Glasgow e l'intero anno 2020 sarebbero dovuti essere – utilizzando le parole di Antonio Guterres, Segretario Generale delle Nazioni Unite, in occasione del briefing preparatorio della COP26 a New York il 6 marzo 2020 – «*un anno cruciale per come affrontiamo il cambiamento climatico*». In quell'occasione, la rappresentante permanente italiana all'ONU, l'ambasciatrice Mariangela Zappia, chiariva il ruolo specifico della co-presidenza italiana per la COP26¹:

- l'Italia co-ospiterà la Pre-COP che aprirà la strada ai negoziati finali di Glasgow.
- ospiterà anche un evento per dare particolare importanza all'impegno dei giovani, riprendendo l'esperienza del summit dei giovani sul clima (*The UN Youth Climate Summit*) del 21 settembre 2019 a New York²; si tratterà di un evento specifico per i giovani (*Youth4Climate2020*), con 400 ragazzi e ragazze selezionati in collaborazione con l'Ufficio dell'inviato speciale del Segretario Generale per la gioventù, provenienti da tutte le parti del mondo e che si ritroveranno a Milano per elaborare proposte concrete.
- l'Italia ospiterà a Roma, sempre in preparazione degli eventi finali di Glasgow, un evento ministeriale di alto livello focalizzato sulle sfide ambientali e climatiche in Africa, tenendo presente l'impegno italiano a dare un'attenzione specifica ad alcuni dei Paesi più vulnerabili del pianeta con iniziative e azioni dedicate (a cominciare dai Piccoli Stati insulari in via di sviluppo o *Small Islands Development States, SIDS*).
- contestualmente, l'Italia lavorerà all'interno dell'UE per promuovere obiettivi nazionali sempre più ambiziosi per il 2030, allineandosi pienamente al *Green Deal* europeo³, favorendo la mobilitazione di tutti gli attori, inclusi enti locali, settore privato, giovani e società civile.

Tuttavia, proprio a partire dal marzo 2020, la pandemia globale di Covid-19 ha fatto cambiare completamente i piani. Il summit di Glasgow è stato cancellato e sostituito da un evento virtuale previsto a fine 2020.

¹ https://italyun.esteri.it/rappresentanza_onu/it/comunicazione/archivio-news/2020/03/briefing-del-presidente-del-cop26.html

² <https://www.un.org/development/desa/youth/news/2019/09/youth-climate-summit/>

³ Sull'impegno italiano al riguardo, si veda: Camera dei deputati-Servizio Studi (2021), *Cambiamenti climatici*, Roma, 11 gennaio. <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf>

Anche le priorità sono cambiate, perché i Paesi hanno di fatto concentrato i propri sforzi nel dotarsi di una risposta sul piano sanitario, stabilizzare le economie e garantire la protezione sociale, adottando misure di contrasto come il *lockdown* e a sostegno del reddito e dell'occupazione⁴.

Nel frattempo, i dati più recenti sul livello di emissioni di diossido di carbonio in atmosfera (in termini assoluti e pro capite) sono del tutto insoddisfacenti per cercare di contenere l'aumento delle temperature; la COP25 di dicembre 2019 a Madrid aveva lasciato in eredità risultati deludenti, con più ombre⁵ che luci⁶ e una dichiarazione di emergenza climatica, mentre rimaneva la magra consolazione che l'UE si fosse impegnata molto di più di altri Paesi⁷.

I dati più recenti disponibili, aggiornati al 2019 e relativi alle emissioni di diossido di carbonio dai combustibili fossili e dalla produzione di cemento (non includendo quindi il cambio di uso del suolo, secondo serbatoio o *sink* di carbonio dopo gli oceani) continuano ad essere allarmanti.

In breve, non si può dire con certezza che al 2019 sia stato raggiunto il picco di emissioni, dopo il quale si sarebbero dovute stabilizzare e poi ridurre le concentrazioni di CO₂ nell'atmosfera, il che implica scelte

⁴ Si veda l'Approfondimento in materia per l'Osservatorio di politica internazionale, n. 172, pubblicato a marzo 2021:
<https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0172.pdf>

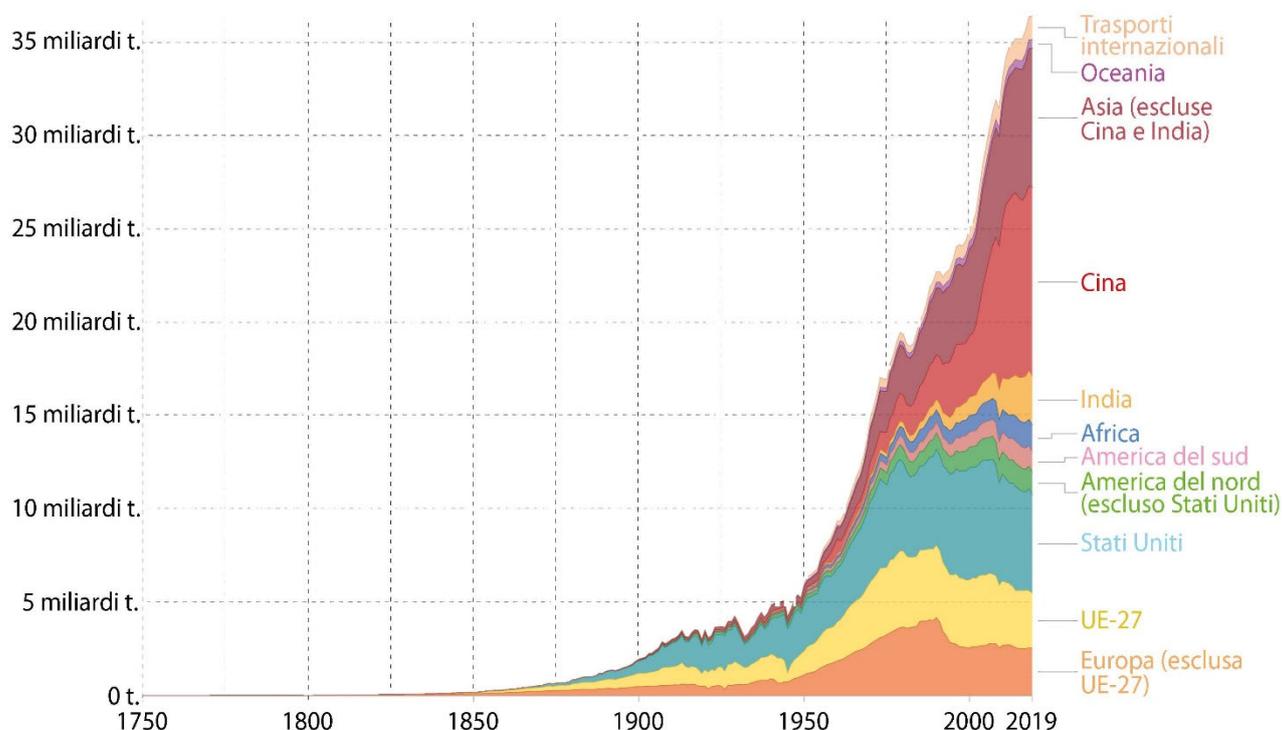
⁵ In particolare, si decise di rinviare in gran parte la soluzione delle vertenze aperte alla COP26, si registrò sia l'assenza degli Stati Uniti di Donald Trump, sia la fiera resistenza del Presidente brasiliano Jair Bolsonaro contro meccanismi tesi a obbligare i Paesi con maggiori emissioni inquinanti a "restituire" quel che tolgono all'ambiente (Bolsonaro rivendicava con orgoglio di non aver accettato di accogliere la COP25 in Brasile, in sostituzione del Cile), sia il rifiuto polacco a sottoscrivere il patto UE per arrivare alla "emissioni zero" entro il 2050.

⁶ Vanno qui segnalati due risultati e impegni politici di grande rilievo. Da un lato ci fu l'aggiornamento, deciso dal Consiglio europeo il 13 dicembre 2019, prima della conclusione della COP25 a Madrid e senza l'assenso polacco, degli obiettivi a lungo termine dell'UE di raggiungere zero emissioni nette entro il 2050 e l'intenzione di accelerare il processo di decarbonizzazione, sulla base della Comunicazione della Commissione europea sul *Green Deal* (con Frans Timmermans nominato da Von der Leyen vicepresidente esecutivo della Commissione europea per il Green Deal europeo) che il Parlamento europeo ha accolto positivamente il 15 gennaio 2020, con la richiesta di obiettivi più ambiziosi. Dall'altro, si registrò l'impegno della *Climate Ambition Alliance*, promossa dalla presidenza di turno cilena e che riunisce attori statali (ben 73) e non statali, soprattutto governi subnazionali e imprese, per abbattere totalmente le emissioni di CO₂ entro il 2050. Per mobilitare gli attori non statali ad unirsi in modo credibile alla *Climate Ambition Alliance*, il 5 giugno 2020 è stata lanciata la campagna *Race to Zero*.

⁷ Si veda l'Approfondimento in materia per l'Osservatorio di politica internazionale, n. 153, pubblicato a novembre 2019:
<https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0153.pdf>

immediate per ridurre le emissioni e raggiungere l'obiettivo di emissioni nette pari a zero.

Fig. 1 - Emissioni annuali totali di CO₂, principali Stati e continenti



Fonte: Elaborazioni Our World in Data – Global Carbon Project

1.1. I principali emettitori

A livello di Stati, Cina (10,17 miliardi di tonnellate – o gigatonnellate: Gt. –, pari al 27,93 per cento del totale mondiale di emissioni di CO₂), Stati Uniti (5,28 miliardi, pari al 14,51 per cento del totale mondiale), India (2,62 miliardi, pari al 7,18 per cento del totale mondiale) e Russia (1,68 miliardi, pari al 4,61 per cento del totale mondiale) spiegavano il grosso delle emissioni nel 2019: i primi due emettitori spiegavano il 42,44 per cento delle emissioni mondiali, i primi tre il 49,62 per cento e i primi quattro il 54,23 per cento.

A livello di regioni, invece, l'Asia escluse Cina e India (7,45 miliardi, pari al 20,46 per cento del totale mondiale), l'UE-27 (2,92 miliardi, pari all'8,01 per cento del totale mondiale) e il resto d'Europa (2,54 miliardi, pari al 6,97 per cento del totale mondiale) risultavano le regioni maggiormente responsabili delle emissioni, seguite da Africa (1,43 miliardi, pari al 3,94 per cento del totale mondiale), America del nord escludendo gli Stati Uniti (1,19 miliardi, pari al 3,27 per cento del totale mondiale), America del sud (1,09 miliardi, pari al 2,98 per cento del totale mondiale) e, infine, Oceania

(0,47 miliardi, pari all'1,28 per cento del totale mondiale). I trasporti internazionali risultavano responsabili di 1,26 miliardi di tonnellate (il 3,46 per cento del totale mondiale).

A livello invece di emissioni pro capite, tenendo cioè conto delle numerosità della popolazione nei diversi Paesi, il quadro cambia ed è un elemento molto importante da tenere in considerazione, perché, per esempio, Cina e India sono tra i primi tre emettitori, ma sono anche i due Paesi più popolosi del mondo.

I maggiori emettitori di CO₂ pro capite del mondo, cioè con la più alta impronta di carbonio media degli abitanti, sono i principali Paesi produttori di petrolio che hanno una popolazione poco numerosa, a cominciare da quelli in Medio Oriente, ma non solo: nel 2019 il Qatar ha avuto le più alte emissioni con 38,61 tonnellate per persona, seguito da Kuwait (25,56 t.) e piccole isole con abbondanza di gas e petrolio come Trinidad e Tobago (27,14 t.) e Nuova Caledonia (29,86 t.).

Poiché molti dei maggiori produttori di petrolio hanno una popolazione poco numerosa, i Paesi più popolosi con alcune delle più alte emissioni pro capite – e quindi alte emissioni totali – sono alcuni Stati anglosassoni: Australia (con un'impronta media pro capite di 17 tonnellate), Stati Uniti (16,2 t.) e Canada (15,6 t.). In tutti e tre questi Paesi il livello di emissioni pro capite risultava più di 3 volte superiore alla media mondiale, inferiore a 5 tonnellate a persona. La Cina aveva invece emissioni pro capite che sono la metà di quelle degli Stati Uniti; l'India aveva un'impronta ancor più bassa, con un livello pro capite di 2,5 t.⁸

I dati indicano, dunque, la presenza di una correlazione positiva tra livello del reddito ed emissioni di CO₂ pro capite; ovvero, un alto tenore di vita si accompagna mediamente a una più elevata impronta di carbonio.

Per questa ragione diventa particolarmente interessante il confronto tra Paesi che hanno un livello di reddito e standard di vita simili, ma differenze significative in termini di impronta di carbonio: diversi Stati dell'UE – come Portogallo e Francia (che produce elettricità da fonti nucleari e rinnovabili anziché da fonti fossili) – hanno emissioni pro capite molto più basse, a dimostrazione dell'importanza dei sentieri di sostenibilità ambientale e a minor impatto di emissioni di CO₂ già in atto.

⁸ A complicare il quadro, tuttavia, bisognerebbe anche aggiungere che, raffrontando il dato 2019 con quello del 2018, la Cina ha registrato un incremento delle emissioni del 2,19 per cento (Paesi con un notevole incremento sono il Vietnam con il 16,97 per cento, la Serbia con il 18,7 per cento, la Bosnia-Erzegovina con il 20,53 per cento), l'India un incremento dello 0,97 per cento, mentre gli Stati Uniti hanno registrato un calo del 2,58 per cento, l'Australia dell'1,19 per cento e il Canada dell'1,68 per cento. Nell'UE, l'Italia ha registrato un calo del 3,16 per cento, la Spagna del 6,29 e la Germania del 7,07 per cento.

Al contempo, molti Paesi in via di sviluppo hanno emissioni di CO₂ pro capite molto più basse della media mondiale: in Africa subsahariana, Paesi come Ciad, Niger e Repubblica Centrafricana hanno un'impronta media di circa 0,1 tonnellate all'anno, cioè oltre 160 volte più basso di Australia, Stati Uniti e Canada. Con un messaggio comunicativamente molto forte, si può dire che, mediamente, un cittadino australiano o statunitense emette in 2-3 giorni un ammontare di CO₂ pari a quanto un cittadino maliano o nigerino emette in un anno. Tutto ciò, aggiungendo le diverse possibilità finanziarie e tecnologiche che facilitano la transizione energetica disponibili nei diversi Paesi, ha implicazioni in termini di responsabilità diverse nell'assunzione di impegni per far fronte all'emergenza climatica.

Un problema più generale è che, al 2019, la produzione di energia da fonti rinnovabili si stava espandendo rapidamente con il crollo dei prezzi: ma gran parte dell'energia da fonti rinnovabili si affiancava all'energia di origine fossile e non la sostituiva, mentre le emissioni dei trasporti di superficie continuavano ad aumentare. Il risultato netto era, dunque, la mancanza di un'inversione drastica dell'ammontare complessivo di emissione di CO₂ in atmosfera, ritenuta invece indispensabile e urgente.

1.2.L'impatto dalla pandemia

Infine, se prima della pandemia del 2020 le emissioni di CO₂ continuavano ad aumentare al ritmo di circa l'1 per cento all'anno nel decennio precedente, senza registrare alcuna crescita nel 2019, cosa è successo nel 2020?

In base ai primi dati relativi al 2020, con carattere al momento di stime provvisorie⁹, le politiche governative durante la pandemia di Covid-19 hanno alterato, temporaneamente ma drasticamente, i modelli di domanda di energia nel mondo. La chiusura di molti confini internazionali e il confinamento a casa di tante persone nel mondo per periodi prolungati di *lockdown*, hanno determinato la riduzione drastica dei trasporti e il cambiamento dei modelli di consumo.

⁹ Al momento non esistono sistemi per monitorare le emissioni globali in tempo reale. Le emissioni di CO₂ sono riportate statisticamente con valori annuali, spesso pubblicati mesi o addirittura anni dopo la fine dell'anno solare. Nonostante ciò, alcune stime di dati sono disponibili in tempo quasi reale o a intervalli mensili. I dati sull'elettricità ad alta frequenza sono disponibili per alcune regioni (anzitutto, UE e Stati Uniti), ma raramente lo sono i dati correlati relativi alle emissioni di CO₂. L'uso di combustibili fossili è stimato per alcuni Paesi a livello mensile, con dati solitamente rilasciati con un ritardo di alcuni mesi. Le osservazioni della concentrazione di CO₂ nell'atmosfera sono disponibili in tempo quasi reale, ma l'influenza della variabilità naturale del ciclo del carbonio e della meteorologia è grande e maschera la variabilità delle emissioni determinabili come antropogeniche.

Secondo le stime, durante la fase di adozione di misure più estese e severe di *lockdown* in concomitanza con la prima ondata del contagio, a inizio aprile 2020, le emissioni globali giornaliere di CO₂ sono diminuite del 17 per cento rispetto ai livelli medi del 2019¹⁰. Ovviamente, l'impatto sulle emissioni annuali del 2020 dipende dalla durata delle misure restrittive adottate e dal prolungamento della riduzione dei voli. Soprattutto, mentre le misure di contrasto della pandemia hanno carattere emergenziale, le politiche e gli incentivi economici post-crisi influenzeranno il percorso delle emissioni globali di CO₂ per decenni.

Per questa ragione, i problemi di scarsa volontà e impegno politico della maggioranza delle parti – Stati e imprese, ma anche comportamenti dei cittadini – registrati in occasione della COP25 restano oggi il primo scoglio da superare: l'opportunità irripetibile che l'obbligo imposto dalla pandemia a tutti di fermarsi e definire piani per la ripresa e la resilienza di lungo periodo deve essere davvero colta per avviare risolutamente quella trasformazione profonda oggi urgente e improcrastinabile.

2. I temi decisivi per un esito soddisfacente della COP-26

Il 12 dicembre 2020, in occasione del quinto anniversario dell'adozione dell'accordo di Parigi, si è tenuto il vertice virtuale sull'ambizione climatica a livello di leader, co-ospitato congiuntamente dalle Nazioni Unite, dalla presidenza britannica della COP26 e dalla Francia, in collaborazione con Cile (presidente nel 2019 della COP25, ospitata dalla Spagna a causa della difficile situazione che il Cile stava affrontando) e Italia, co-presidente della COP26.

Il vertice virtuale, insieme ad una serie di cosiddetti dialoghi, è servito come piattaforma per i governi, gli attori statali e non statali per fare il punto sui progressi complessivi dell'azione per il clima compiuti nel 2020 e ha fornito uno spazio informale per i negoziatori per migliorare la comprensione delle questioni in sospeso mentre si preparano i negoziati nel 2021.

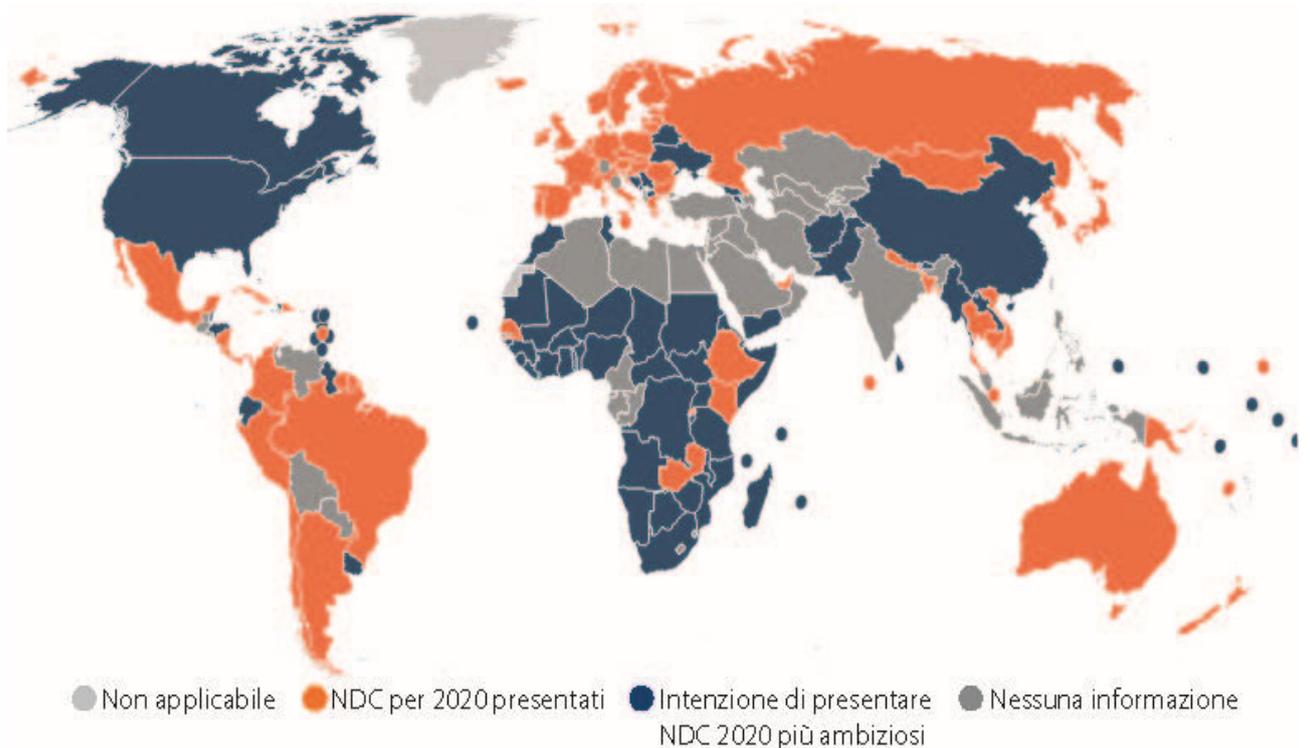
È utile, anzitutto, ricordare che, in vista dell'adozione dell'Accordo di Parigi nel 2015, più di 160 paesi e l'UE delinearono pubblicamente quali azioni climatiche intendessero intraprendere nell'ambito del patto globale, note come *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs).

L'INDC di un Paese si è poi convertito in un NDC quando questo ha aderito formalmente all'Accordo di Parigi. A settembre del 2020, 186 parti avevano presentato i loro piani al registro degli NDC, ma per tutti si auspicava la possibilità di aggiornare o migliorare i propri impegni

¹⁰ C. Le Quéré et al. (2020), "Temporary reduction in daily global CO₂ emissions during the COVID-19 forced confinement", *Nature Climate Change*, 18 maggio.

nazionali sul clima nel 2020 in vista della COP26. Monitorare lo stato di aggiornamento degli NDC è un primo criterio di valutazione dello stato di attuazione degli impegni nazionali sui cambiamenti climatici.

Fig. 2 – Stato di attuazione degli impegni per aggiornare gli NDC entro il 2020 (aggiornamento febbraio 2021)



Fonte: Elaborazioni ClimateWatchData – World Resources Institute

Rispetto a quanto previsto, 74 Paesi (compresi i 27 membri dell'UE¹¹), che rappresentano il 28,5 per cento delle emissioni globali, hanno presentato un "Contributo determinato a livello nazionale" con un significativo aumento degli obiettivi di riduzione delle emissioni, cioè un NDC nuovo o aggiornato; invece, 83 Paesi (tra cui Stati Uniti¹² e Cina¹³), che rappresentano il 46,1 per cento delle emissioni globali, hanno dichiarato la

¹¹ L'UE fu la prima grande economia a rispettare l'impegno di presentare il proprio INDC completo il 6 marzo 2015, prima dell'Accordo di Parigi sul clima siglato il 12 dicembre 2015. La presentazione aggiornata, approvata dal Consiglio il 17 dicembre 2020, del contributo determinato a livello nazionale (NDC) dell'UE e dei suoi Stati membri contiene l'obiettivo aggiornato e rafforzato di ridurre almeno del 55 per cento le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, conformemente agli orientamenti del Consiglio europeo dell'11 dicembre 2020: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Italy%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

¹² La dichiarazione ufficiale in tal senso, da parte di John Kerry, inviato speciale del Presidente per il clima, risale al 25 gennaio 2021: <https://www.state.gov/opening-statement-at-climate-adaptation-summit-2021/>

¹³ La dichiarazione ufficiale in tal senso della Cina risale al 22 settembre 2020: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1817098.shtml

loro intenzione di aumentare l'ambizione o l'azione in nuovi o aggiornati NDC che dovrebbero essere notificati entro il 2021; infine, gli altri Paesi (compresa l'India) non hanno dato informazioni al riguardo. In base ai dati dell'ultimo Rapporto del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*UN Environment Programme, UNEP*), nonostante un breve calo delle emissioni di CO₂ causato dalla pandemia di Covid-19, il mondo è ancora diretto verso un aumento della temperatura superiore a 3°C in questo secolo, cioè ben oltre gli obiettivi dell'Accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale a meno di 2°C e, possibilmente, meno di 1,5°C¹⁴.

A partire dal dare concreta attuazione all'impegno di dettagliare il maggiore sforzo a livello nazionale per fronteggiare l'emergenza climatica riducendo le emissioni di gas ad effetto serra, si possono schematicamente riassumere in quattro punti i nodi principali ancora irrisolti, ereditati dalla precedente COP25, che la COP26 è chiamata a sciogliere:

1. Finalizzazione delle definizioni delle nuove regole sulle parti tecniche.
 - i. L'allineamento dei tempi e format per la definizione degli impegni nazionali sul clima. Gli NDC sono lo strumento per programmare le azioni nazionali di mitigazione ed adattamento al cambiamento climatico, includendo obiettivi da raggiungere nel breve o medio periodo (ovvero 5-10 anni). Se la preparazione degli NDC è obbligatoria per tutti i Paesi firmatari dell'accordo di Parigi e ogni NDC deve essere rinnovato ogni cinque anni, tuttavia il primo ciclo di NDC, che presenta le azioni nazionali da intraprendere nel periodo 2020-2025/30, è stato completato nel 2015¹⁵, ma i Paesi avrebbero dovuto comunicare un secondo NDC entro la fine del 2020, con obiettivi per il periodo 2025-

¹⁴ UNEP (2020), *Emissions Gap Report 2020*, Nairobi.

¹⁵ Il primo ciclo di NDC non può dirsi soddisfacente in relazione all'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media globale a 2°C, tantomeno a quello di raggiungere il limite più ambizioso di 1,5°C: se dovessero far testo ed essere rispettati gli impegni presi nel 2015, si avrebbe un aumento della temperatura di 3,2°C entro la fine del secolo, secondo i calcoli del *Climate Action Tracker*. In base a questi calcoli erano considerati inadeguati gli impegni di UE, Canada e Australia per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi; addirittura gravemente inadeguati quelli di Stati Uniti e Russia. Oggi, in base ai nuovi dati, il *Climate Action Tracker* stima che, mantenendosi il regime attuale, al netto delle condizioni eccezionali del Covid-19, si avrebbe un aumento della temperatura di 2,9°C entro la fine del secolo, che scenderebbe a 2,6°C se venissero rispettati i nuovi impegni assunti dalle Parti. Si veda: <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>
Il rapporto più recente sul tema, pubblicato il 26 febbraio 2021, è quello dell'UNFCCC che sintetizza le informazioni contenute nei 48 NDC, nuovi o aggiornati, comunicati da 75 Parti e registrati nel registro provvisorio al 31 dicembre 2020. Si tratta di una ennesima conferma delle preoccupazioni sulle misure insufficienti sin qui adottate, nonostante alcuni importanti segni di progresso. Si veda: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_02_adv_0.pdf

2030/35. Ciò, come evidenziato nella figura 2, non è stato fatto e i Paesi non sono riusciti finora a concordare se sincronizzare i loro obiettivi NDC con il ciclo di ambizione quinquennale stabilito, adottando la stessa periodicità e data di fine NDC (che determina anche la lunghezza del periodo di attuazione), né a raggiungere un accordo su quale debba essere il tipo di linee di base e i temi prioritari da includere.

- ii. I requisiti di trasparenza per la contabilità degli sforzi dei Paesi. Tale questione richiede il raggiungimento di un accordo tra le Parti circa i dettagli del quadro di trasparenza rafforzata dell'Accordo di Parigi, volto a rendere i Paesi responsabili dei propri impegni sul clima, relativamente al tipo di tabelle e formati che dovranno essere utilizzati per tracciare e riportare le emissioni di gas serra, l'azione per il clima e i contributi erogati. Il difficile equilibrio tra un certo grado di flessibilità (e requisiti meno stringenti sollecitati da diversi Paesi con economie ad alto reddito) e la rigorosa standardizzazione e trasparenza di procedure e format ha finora impedito il raggiungimento di un ampio consenso. Nel frattempo, a dimostrazione di una traduzione operativa facilmente percorribile su questo punto, l'UE, nonché Cina, Australia, Brasile, Sudafrica e una ventina di altri Paesi hanno sottoposto i propri impegni e risultati sul clima a una procedura di *peer-review* multilaterale.
- iii. Il funzionamento del mercato volontario delle emissioni (art. 6 dell'Accordo di Parigi). L'Accordo di Parigi aveva previsto l'istituzione di un meccanismo su base volontaria per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra anche attraverso approcci di mercato (art. 6, parr. 4-7), volti al raggiungimento degli obiettivi degli INDC (diventati poi NDC) tramite il coinvolgimento del settore pubblico e privato. I negoziati in sospeso, in particolare sui mercati del carbonio, rimangono un obiettivo importante dopo il mancato accordo sulle decisioni alla COP25, con alcune questioni chiave sul tappeto da affrontare: come evitare il doppio conteggio (garantire che le riduzioni delle emissioni utilizzate nei trasferimenti di carbonio non siano contate due volte¹⁶); come

¹⁶ Il doppio conteggio (o *double counting*) si verifica, per esempio, quando un'azienda, al fine di compensare e neutralizzare le proprie emissioni di gas serra, immette nel mercato volontario alcuni assorbimenti di CO₂ provenienti dalla gestione sostenibile di foreste e terreni agricoli in superfici agro-forestali (in ragione della fissazione temporanea di carbonio nei suoli, nelle produzioni vegetali ed arboree e nelle biomasse forestali: il cosiddetto valore del servizio di *sink* di carbonio) che, pur essendo superficie di proprietà privata, risultano già contabilizzate dallo Stato nel registro nazionale delle emissioni come propria voce "attiva" del bilancio nazionale per raggiungere gli impegni sul clima.

garantire la mitigazione complessiva delle emissioni globali (in modo che l'art. 6 non sia solo uno strumento di compensazione, ma porti a riduzioni effettive delle emissioni totali); come un prelievo sugli scambi può finanziare gli sforzi di adattamento; chiarire se i crediti pre-2020 generati nell'ambito del protocollo di Kyoto debbano continuare ad applicarsi agli obiettivi di emissione ai sensi dell'accordo di Parigi, rischiando così di indebolire i già insufficienti impegni presi nell'ambito dell'Accordo di Parigi. Ci sono opinioni molto diverse tra le parti sull'estensione e le regole di questi mercati del carbonio.

2. Revisione dei meccanismi di cooperazione su perdite economiche e danni all'ambiente (*Loss and Damage*) causati dai cambiamenti climatici. Recependo le richieste provenienti da Paesi in via di sviluppo e SIDS, l'Accordo vincolante di Parigi prevedeva un articolo specifico (art. 8) che riconosceva il problema delle perdite e dei danni dovuti al cambiamento climatico, compresi i fenomeni meteorologici estremi, ma non prevedeva in modo altrettanto vincolante alcun obbligo, in qualche modo risarcitorio, di natura economica a carico dei Paesi più ricchi ed economicamente sviluppati. In occasione della COP25 fu creato un gruppo di esperti per affrontare le perdite e i danni entro la fine del 2020, impegnandosi a collaborare col *Green Climate Fund*¹⁷ per chiarire come i Paesi in via di sviluppo possano accedere ai finanziamenti per le perdite e i danni. Sempre in occasione della COP25 fu istituita la rete *Santiago Network for Loss and Damage* (SNLD), con l'obiettivo di catalizzare l'assistenza tecnica per affrontare le perdite e i danni. La concretizzazione di queste istanze in termini di specificità dell'assistenza tecnica e svolgimento operativo delle funzioni deve ancora trovare una sintesi negoziale finale, tenendo conto del fatto che per quanto il sostegno per perdite e danni dovesse essere indipendente e ulteriore rispetto al *Green Climate Fund* secondo le indicazioni emerse con l'Accordo di Parigi, non si è mai trovato il modo di predisporre misure finanziarie aggiuntive.
3. Politiche condivise di adattamento. In occasione della COP25 di Madrid, i Paesi avevano chiesto al Comitato per l'adattamento (*Adaptation Committee, AC*), istituito nel 2010 per promuovere l'attuazione delle azioni di adattamento ai cambiamenti climatici, di determinare come valutare i progressi collettivi fatti nel raggiungimento dell'obiettivo globale di promuovere la resilienza

¹⁷ Il *Green Climate Fund* fu istituito nel 2010 nell'ambito della Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite (*United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC*), come entità operativa del meccanismo finanziario per assistere i Paesi in via di sviluppo nelle pratiche di adattamento e mitigazione per contrastare i cambiamenti climatici.

climatica e aumentare la capacità di adattarsi agli impatti negativi del cambiamento climatico. Il tema della valutazione dei progressi nel migliorare la capacità di adattamento è molto delicato e divisivo sul piano politico, per cui occorrerà definire bene e per tempo metodi e indicatori necessari prima che la valutazione globale degli sforzi collettivi dei Paesi verso l'obiettivo a lungo termine dell'Accordo di Parigi inizi nel 2022.

4. Finanziamenti per le azioni per il clima. Il tema dei finanziamenti è sempre scottante nei negoziati. Nell'Accordo di Parigi non è stato quantificato l'impegno finanziario dei Paesi con economie ad alto reddito a sostegno delle politiche nei Paesi in via di sviluppo, ma la Decisione di Parigi (non vincolante, a differenza dell'Accordo) faceva esplicito riferimento all'impegno a regime, da raggiungere entro il 2020, di 100 miliardi di dollari l'anno, riprendendo l'impegno a mobilitare collettivamente quelle risorse come già definito in occasione della Conferenza di Copenaghen nel 2009. Tuttavia, secondo recenti rapporti internazionali¹⁸, a partire dal 2018 i Paesi sviluppati non risultano sulla buona strada per rispettare l'impegno di mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno di finanziamenti per il clima, mentre gli sforzi pubblici per mobilitare i finanziamenti privati si sono arenati¹⁹. Inoltre, i finanziamenti dovrebbero andare a sostegno di misure di adattamento e mitigazione, ma i rapporti evidenziano lo sbilanciamento strutturale delle insufficienti risorse, con il sostegno all'adattamento che riceve ancora solo un quarto dei finanziamenti pubblici totali per il clima. L'UE è l'unico gruppo di Paesi sviluppati che ha presentato la prima comunicazione biennale – come richiesto dall'Accordo di Parigi che le rende obbligatorie per tutti i Paesi sviluppati – sulle sue proiezioni di finanziamento futuro per il clima. Ancora tutto da costruire, poi, il nuovo negoziato sulla strategia di finanziamento da adottare dopo il 2025, indispensabile per pianificare gli NDC e predisporre le misure di adattamento da parte dei Paesi in via di sviluppo.

3. L'agenda degli appuntamenti 2021

Molti NDC migliorati e strategie a lungo termine sono attesi per il 2021 e una quantità significativa di lavoro rimane nei negoziati per una COP26

¹⁸ OECD (2020), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18*, Parigi, 6 novembre; Oxfam International (2020), *Climate Finance Shadow Report 2020*, Oxford, ottobre.

¹⁹ La decisione del governo del Regno Unito del 25 novembre 2020 di tagliare i fondi 2021 per l'Aiuto pubblico allo sviluppo dallo 0,7 per cento allo 0,5 per cento del Reddito nazionale lordo è un segnale non incoraggiante. Si veda: <https://www.devex.com/news/breaking-uk-cuts-aid-budget-to-0-5-of-gni-98640>

di successo. L'Italia e il Regno Unito hanno un compito difficile, reso evidentemente più complesso e incerto dalle misure globali sanitarie e di sicurezza che, almeno durante il primo semestre del 2021, creano molti ostacoli ai negoziatori per lo svolgimento di incontri di persona.

L'emergenza climatica, tuttavia, non consente ritardi e occorrerà fare leva anche su modalità e strumenti virtuali per svolgere al meglio il lavoro che va fatto, il che imprimerà una traiettoria inedita ai negoziati che, solitamente, hanno momenti molto importanti dietro le quinte, in piccole stanze e tra gruppi ristretti di persone.

La leadership globale sul clima deve essere rafforzata, anzitutto attraverso impegni nazionali rinnovati e rafforzati. Oltre 80 Paesi si sono impegnati a presentare NDC migliorati, comprese grandi economie come la Cina, gli Stati Uniti, il Canada e il Sudafrica. Gli Stati Uniti e il Canada hanno detto che completeranno i loro NDC prima del vertice dei leader sul clima del 22 aprile 2021, e il Presidente Biden ha chiarito che l'azione sul clima sarà una priorità assoluta per la sua presidenza, anzitutto garantendo il rientro immediato nell'Accordo di Parigi.

Per quanto riguarda la Cina, in occasione del suo discorso alla 75esima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a settembre del 2020, il presidente Xi Jinping ha dichiarato che il Paese punterà ad avere il picco delle emissioni di CO₂ prima del 2030 e a raggiungere la neutralità del carbonio prima del 2060²⁰. Per raggiungere l'obiettivo di non superare il limite di un aumento di 1,5°C tutti i Paesi dovranno adottare un approccio molto più aggressivo di quello visto finora.

Per iniziare, gli Stati Uniti dovrebbero impegnarsi a tagliare le emissioni del 50 per cento dai livelli del 2005 entro il 2030, e la Cina dovrebbe raggiungere il picco delle emissioni di CO₂ entro il 2026 e impegnarsi in obiettivi ambiziosi per i gas non CO₂. Anche altre grandi economie come l'India e l'Indonesia, che non si sono ancora impegnate a rafforzare i loro NDC, dovranno intensificare i loro sforzi.

A livello globale, le emissioni di gas a effetto serra nel 2030 devono essere inferiori del 55 per cento rispetto alla prima serie di NDC per limitare l'aumento del riscaldamento a 1,5°C sopra i livelli preindustriali e prevenire i peggiori impatti del cambiamento climatico. Per recuperare il terreno perso, i Paesi che non hanno ancora presentato gli NDC dovranno fare tagli ancora più profondi di quelli che hanno già presentato i propri piani.

La COP26 si terrà allo *Scottish Events Campus* a Glasgow, in Scozia, dall'1 al 12 novembre 2021. Come consuetudine, i negoziati ufficiali si svolgeranno in due settimane: la prima settimana sarà costituita principalmente da negoziati tecnici tra funzionari governativi; la seconda

²⁰ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1817098.shtml

settimana sarà invece dominata dalle riunioni ministeriali e dei capi di stato per prendere le decisioni finali negoziate.

La lunga stagione che scandirà i prossimi mesi preparatori delle due settimane di Glasgow sarà puntellata da numerosi eventi di rilievo²¹. Tra questi si possono indicare, a titolo evidentemente orientativo in ragione delle perduranti incertezze dovute alla pandemia, dieci appuntamenti da seguire:

- 1) maggio-giugno (data da confermare): Summit della Convenzione sulla Diversità Biologica. Sede: Kunming (Cina).
- 2) 31 maggio-10 giugno: le 52esime sessioni dell'Organo sussidiario di attuazione (*Subsidiary Body for Implementation, SBI*) e dell'Organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnologica (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA*) dell'UNFCCC. Sede: Bonn (Germania).
- 3) 14-30 settembre: Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Sede: New York (Stati Uniti).
- 4) **28-30 settembre: evento Youth4Climate, Driving Ambition. Sede: Milano (Italia).**
- 5) **30 settembre-2 ottobre: Evento pre-COP, Summit All4Climate Italy 2021. Sede: Milano (Italia).**
- 6) ottobre (data da confermare): COP15 della Convenzione sulla diversità biologica. Sede: Kunming (Cina).
- 7) **20-21 ottobre: evento ministeriale di alto livello incentrato sulle sfide ambientali e climatiche in Africa. Sede: Roma (Italia).**
- 8) **30-31 ottobre: Vertice G20. Sede: Roma (Italia).**
- 9) novembre (data da confermare): Eventi di azione globale per il clima. Sedi: da definire.
- 10) 1-12 novembre 2021: Summit COP26. Sede: Glasgow (Scozia).

²¹ Per una lista più dettagliata, si veda: <https://unfccc.int/calendar/events-list>

Osservatorio di Politica internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento
redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi
Tel. 06.67604172
e-mail: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.