

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La conferenza internazionale sul clima di Parigi Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo

n. 113 – novembre 2015

Approfondimenti

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

**La conferenza internazionale sul clima di Parigi.
Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo.**

di Marco Zupi

CeSPI

(Centro Studi di Politica Internazionale)

Novembre 2015

Sommario

Executive Summary	1
1. Verso la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici: speranze e preoccupazioni	2
2. Le azioni da intraprendere subito. I risultati necessari da raggiungere	5
3. La finanza per il clima: le opzioni in ballo	7
4. L'importanza e i limiti dei contributi nazionali	13
5. Alcune considerazioni sul ruolo dell'Europa.....	18

Executive Summary

- Dal 30 novembre all'11 dicembre 2015 si terrà a Parigi la 21^a sessione della Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC).
- La politica internazionale si è data come obiettivo da raggiungere quello di rimanere entro i 2 gradi centigradi di aumento medio delle temperature entro fine secolo rispetto ai livelli pre-industriali. Per fare ciò occorrerà – come indicato dagli studiosi dell'IPCC – ridurre le emissioni di gas serra del 40-70% entro il 2050, puntando su nuovi modelli di investimento e su un'economia a basse emissioni di carbonio (con lo sviluppo di fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica), per poi raggiungere entro il 2100 emissioni negative, cioè una capacità di assorbimento di gas serra dall'atmosfera su vasta scala che sia superiore, grazie a nuove tecnologie dedicate, alla quantità di emissioni nel frattempo diminuite.
- In pratica, il *business as usual* è insostenibile; il tempo a disposizione è poco e la sfida impegnativa.
- Occorrerà l'impegno di tutti a ridurre le emissioni, perché l'atmosfera risente di nuove emissioni indipendentemente da quale ne sia il paese e la fonte di provenienza; sarà necessario predisporre un sistema efficace e trasparente di monitoraggio internazionale dei piani d'azione nazionali: tutti, compresi gli attori non statali - cioè di città, governi regionali, imprese private, organizzazioni della società civile – dovranno assumere precisi impegni di riduzione delle emissioni, adottando una *governance* climatica globale basata sui principi della *governance* multilivello; gli Stati dovranno agire sul fronte di negoziati e accordi diplomatici sia multilaterali che bilaterali e saranno importanti anche accordi settoriali e tematici complementari a quelli specifici della COP. Infine, occorrerà ragionare in termini di impegni nazionali ma anche di azioni statali capaci di orientare e rafforzare le azioni individuali di sindaci, amministratori delegati di aziende, investitori, imprenditori, inventori, agricoltori, consumatori, e in genere di cittadini capaci di determinare un cambiamento di comportamenti e attitudini, tecnologia e risorse finanziarie funzionali alla riduzione delle emissioni.
- A livello di visione, l'accordo di Parigi dovrà essere in grado di gettare lo sguardo al di là dell'orizzonte immediato (attraverso la definizione ogni cinque anni dei piani di impegni nazionali), ponendosi con chiarezza aspettative rivolte alla fine del secolo.
- Impegni significativi dovrebbero implicare due cose: la capacità di ragionare in termini di trasformazione del modello di sviluppo nel suo complesso, anziché di interventi tampone di nicchia (l'economia "verde" che convive con l'economia "marrone"), e la capacità di mobilitare molte più risorse finanziarie, locali, nazionali e internazionali, pubbliche e private per ridurre le emissioni, agendo sia sul fronte della mitigazione che dell'adattamento ai cambiamenti climatici ovunque.
- Alla vigilia della Conferenza di Parigi, i risultati che appaiono alla portata sono molto al di sotto di aspettative tanto ambiziose, per quanto siano queste considerate necessarie.
- Rispetto all'idea di impegni vincolanti per tutti su base universale, adottando il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, oggi gli sforzi sono concentrati piuttosto sui contributi volontari nazionali, che le Parti sottopongono come iniziativa nazionale al segretariato dell'UNFCCC; si tratta di impegni necessari ma non certo sufficienti.
- Rispetto agli impegni finanziari, i paesi industrializzati rinnovano l'impegno, finora non tradotto in pratica, di mobilitare 100 miliardi di dollari aggiuntivi l'anno entro il 2020 per aiutare i paesi poveri a combattere il cambiamento climatico; anche in questo caso si tratta di impegni necessari ma non certo sufficienti.
- Il percorso resta difficile, con posizioni ben distinte tra i paesi industrializzati, che chiedono maggiori impegni vincolanti per i paesi emergenti, e i paesi in via di sviluppo, che chiedono che prevalga il principio delle responsabilità storiche dei paesi industrializzati.
- L'Europa e con lei l'Italia – visto che su questo tema l'UE appare coesa e con un'unica voce, a differenza di altre situazioni - ha perorato sin dal vertice di Rio del 1992 la causa di un maggiore impegno sul fronte della riduzione delle emissioni. All'UE non si può rimproverare di non aver ratificato il Protocollo di Kyoto o di averlo abbandonato, a differenza di altri importanti paesi industrializzati. L'Unione è responsabile delle emissioni ma meno di altri paesi e ha assunto per prima le iniziative nazionali volontarie di contribuzioni, con ambizioni maggiori di altri. Tuttavia, non è riuscita a consolidare e vedersi riconosciuto un ruolo di effettiva *leadership* nel corso delle varie COP, pur avendo fatto dello sviluppo dell'economia verde e delle opportunità che derivano dalla *green economy* un'opzione teorica di fondo della propria strategia complessiva; ciò significa che non è riuscita a capitalizzare il valore dell'impegno dedicato, né a giocare un ruolo capace di far alzare il livello degli impegni di tutte le Parti, né a spargliare i due blocchi contrapposti – paesi industrializzati e PVS –, pur vantando il primato di primo finanziatore al mondo in termini di Aiuti pubblici allo sviluppo e di tradizionale sostenitore degli impegni per ridurre le emissioni

1. Verso la Conferenza di Parigi sui cambiamenti climatici: speranze e preoccupazioni

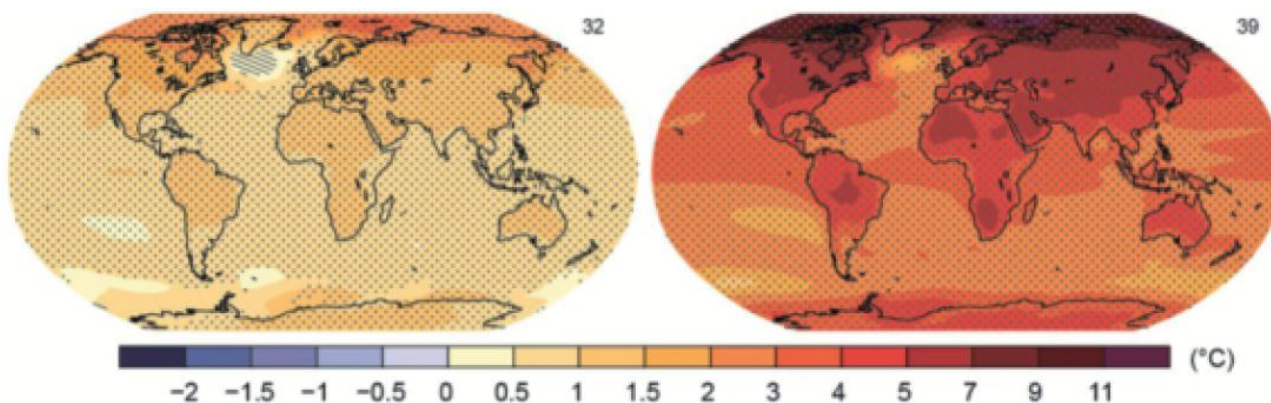
Dal 30 novembre all'11 dicembre 2015 si terrà a Parigi la 21^a sessione della Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC).

Le delegazioni di 195 paesi e dell'Unione Europea – le “Parti” della Convenzione – si incontreranno per definire un accordo per il futuro; tra queste, almeno 149 paesi hanno già presentato alle Nazioni Unite propri piani di azione per ridurre le emissioni di diossido di carbonio. Si tratta di un numero così elevato di paesi da lasciar sperare per il meglio, anche perché non erano queste le aspettative pochi mesi fa. Tuttavia, come ha spiegato il Commissario europeo per l'azione per il clima e l'energia, Miguel Arias Cañete, in una intervista alla BBC nel mese di ottobre¹, «chiaramente non è sufficiente».

Quei 149 paesi, considerati tutti assieme, sono responsabili della produzione di quasi il 90% delle emissioni globali e già questo sarebbe da considerare un risultato straordinario, a maggior ragione confrontandolo col dato relativo al Protocollo di Kyoto, il primo trattato internazionale in materia ambientale riguardante il riscaldamento globale, redatto nel 1997², che impegnava soltanto 35 paesi, responsabili di meno del 14% delle emissioni.

Non c'è dubbio che si tratta di un risultato importante rispetto all'inazione, cioè ad un drammatico scenario ipotetico di indifferenza rispetto al problema, che avrebbe condannato – ove fosse proseguito il trend dell'amento delle emissioni (il cosiddetto scenario del *business as usual* adottato come caso *baseline*) – il futuro del pianeta ad un innalzamento delle temperature tra 3,8 e 4,7 gradi entro la fine del secolo rispetto ai livelli preindustriali (sulla destra in fig.1), il che implicherebbe per esempio l'innalzamento del livello del mare di quasi un metro.

Fig. 1 – Cambiamento della temperatura media sulla superficie (dal 1986-2005 al 2081-2100)



Fonte: IPCC (2014)

Questo sarebbe uno scenario drammatico con impatti oggi imprevedibili perché, come noto, la soglia di salvaguardia da non superare è stata fissata a 2 gradi centigradi, compatibile solo con il

¹ R. Harrabin (2015), “EU climate chief hails global progress on emissions”, *BBC News. Science and environment*, 13 ottobre. Si veda: <http://www.bbc.com/news/science-environment-34510867>

² Il Protocollo di Kyoto fu redatto l'11 dicembre 1997 da oltre 180 paesi in occasione della "Conferenza COP3" della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ma entrò in vigore solo il 16 febbraio 2005, a seguito della ratifica anche da parte della Russia. In Italia il Protocollo di Kyoto è stato ratificato con la legge n. 120 del 1° giugno 2002, in cui veniva stabilita la preparazione di un Piano di Azione Nazionale per la riduzione delle emissioni. Per l'Italia è stata prevista una riduzione del 6,5% delle emissioni dei gas serra rispetto al livello del 1990 per il primo periodo d'impegno (2008 – 2012).

mantenimento delle concentrazioni di gas serra in atmosfera entro i limiti di 430-480 ppm. (parti per milione) di diossido di carbonio (sulla sinistra in fig.1)³.

L'adozione dell'obiettivo di non superare la soglia dei 2 gradi è oggi parte dell'agenda politica internazionale. Non si tratta più soltanto di auspici e raccomandazioni da parte della comunità scientifica, come indica il quinto rapporto di valutazione sul pianeta (*Fifth Assessment Report, AR5*) dell'IPCC delle Nazioni Unite (*Intergovernmental panel on climate change*). La sintesi del rapporto - presentata a Copenaghen il 2 novembre 2014⁴ - conteneva sei affermazioni nette che non lasciavano spazio a dubbi:

1. il riscaldamento globale e l'influenza delle attività umane sul clima sono un dato di fatto e non si possono negare (le recenti emissioni antropogeniche di gas serra sono le più alte della storia);
2. dagli anni '50 ad oggi i cambiamenti osservati sono senza precedenti (le fonti delle emissioni sono attribuite per il 35% al settore energetico, per il 24% ai settori agricoltura, foreste e uso del suolo, per il 21% all'industria, per il 14% ai trasporti e per il 6,4% al settore immobiliare);
3. la tendenza al surriscaldamento del pianeta è dimostrata dal fatto che dal 1983 in poi sono stati registrati gli anni probabilmente più caldi degli ultimi 1.400 anni (i 10 anni più caldi, da quanto sono iniziate le rilevazioni climatiche nel 1880 da parte della *National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA*, sono tutti successivi al 2000; l'estate 2015 è classificata come la più calda di sempre, con una temperatura combinata della terra e della superficie degli oceani superiore di 0,85 gradi alla media del Ventesimo secolo, seguita in classifica dal 2014)⁵.
4. gli effetti del riscaldamento globale sono già visibili in tutto il pianeta: nell'acidificazione degli oceani, nello scioglimento dei ghiacci artici e nel conseguente innalzamento del livello del mare (19 cm. dal 1900 al 2010) e nella minor resa dei raccolti in molte regioni;
5. senza un'azione coordinata per ridurre le emissioni di diossido di carbonio, le temperature aumenteranno nei prossimi decenni ed entro la fine di questo secolo potrebbero essere di cinque gradi superiori ai livelli preindustriali;
6. per contrastare la tendenza, i paesi dovranno ridurre a zero le emissioni entro il 2100.

La politica è chiamata a dare risposte proprio a queste evidenze e alla conseguente richiesta da parte dell'IPCC di abbattere le emissioni di diossido di carbonio, cioè di “decarbonizzare” l'economia, abbandonando i combustibili fossili per la produzione di energia e puntando sulle energie verdi. Secondo gli esperti dell'IPCC è infatti probabile al 95-100% che l'uso dei combustibili fossili e la deforestazione abbiano causato più della metà dell'aumento di temperatura osservato. Per rimanere entro i 2 gradi centigradi di aumento medio entro fine secolo occorrerà – sempre secondo gli studiosi dell'IPCC – ridurre le emissioni di gas serra del 40-70% entro il 2050, puntando su nuovi modelli di investimento e su un'economia a basse emissioni di carbonio (con lo sviluppo di fonti rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica), per poi raggiungere emissioni negative,

³ In base ai dati resi pubblici dal Comitato intergovernativo per i cambiamenti climatici delle Nazioni Unite a fine 2014, le emissioni di diossido di carbonio da combustione di fonti fossili e da processi industriali costituiscono ancora oggi circa i 3/4 dell'incremento delle emissioni totali di gas climalteranti (GHG), senza sostanziali variazioni dagli anni '70, pur in presenza di una temporanea diminuzione dovuta alla prima fase della crisi economica (2007-2008). Nel 2010 il diossido di carbonio ha costituito il 76% del totale, sopravanzando nettamente il metano (16%), l'ossido di azoto (6,2%) e i gas di fluoro (2,0%).

⁴ IPCC (2014), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Ginevra.

⁵ La Coldiretti ha rilevato su dati dell'*Institute of Atmospheric Sciences and Climate (ISAC)* del CNR che anche in Italia l'andamento è in linea con quello mondiale: l'estate climatologica 2015 risulta la terza più calda da quando ci sono le rilevazioni climatiche, con una temperatura media superiore di 2,3 gradi centigradi rispetto al periodo di riferimento 1971-2000, preceduta solo da quella del 2012 e – prima assoluta, come estate più calda di sempre – del 2003, tenuto altresì conto del fatto che le dieci temperature estive più alte si concentrano negli anni successivi al 2000.

cioè con una capacità di assorbimento di gas serra dall'atmosfera su vasta scala che sia superiore, grazie a nuove tecnologie dedicate, alla quantità di emissioni nel frattempo diminuite, entro il 2100. Il problema è che resta poco tempo, anche perché ritardare le azioni di contrasto al riscaldamento globale farà aumentare i costi; e va da sé che i costi ambientali, economici, sociali e politici graveranno anzitutto sulle popolazioni più povere e vulnerabili.

In questa prospettiva va colta l'importanza dell'intesa sul clima raggiunta dal G7 al vertice di giugno 2015 presso il castello di Schloss Elmau, in Baviera. I sette leader si sono infatti accordati per mantenere l'aumento della temperatura media globale entro due gradi rispetto ai livelli preindustriali, il che dovrebbe aprire la strada ad un accordo globale vincolante in occasione della COP21.

I paesi del G7 si sono impegnati a *«fare la loro parte per arrivare a un'economia globale che a lungo termine non consumi eccessivo carbonio»* e, come dichiarato in conferenza stampa dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, *«c'è stato un chiaro riconoscimento dell'obiettivo del contenimento dell'aumento di due gradi della temperatura globale»*, confermando la volontà del G7 di far rispettare l'impegno di lungo termine preso a Copenaghen nel 2009 di costituire un fondo da 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per alimentare le iniziative di contrasto ai cambiamenti climatici nei paesi più poveri.

Il ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti ha dichiarato che *«L'accordo dei leader del G7 sul clima è un segnale importantissimo ... è il miglior viatico per l'accordo di Parigi»*; anche la dichiarazione di Greenpeace in proposito è stata chiara: *«Sul clima, il G7 ha raggiunto dei risultati»*.

Tuttavia, se l'intesa politica del G7 è sicuramente meglio che niente, tenuto conto dell'urgenza e della lotta contro il tempo indicata dal rapporto dell'IPCC, all'indomani del vertice del G7 le parole di Mariagrazia Midulla, responsabile Clima ed energia del WWF, riecheggiano quelle già citate del Commissario europeo ad Energia e Clima: *«Il cammino tracciato è corretto, ma sono necessarie più velocità, ambizione e azioni specifiche»*.

In tutte queste dichiarazioni si riassume la combinazione di speranze e preoccupazioni alla vigilia della COP21.

Se anche i piani di azione dei 149 paesi già presentati alle Nazioni Unite dovessero essere realizzati, si stima che il riscaldamento aumenterebbe di circa 2,7 gradi: certamente meno di quanto ipotizzato negli scenari più foschi ma comunque ben al di sopra della soglia limite dei 2 gradi che peraltro, in ogni caso, determinerà cambiamenti molto rischiosi per diversi paesi. Ciò spiega il senso delle parole del Commissario europeo: *«chiaramente non è sufficiente»*. Il Presidente statunitense Barack Obama, nel suo discorso alla GLACIER Conference in Alaska il 1° settembre 2015, ha detto che *«il clima cambia più in fretta degli sforzi messi in campo per contrastare tali cambiamenti»*: e non è un caso che tali parole siano state pronunciate in Alaska, dove gli incendi hanno devastato oltre 5 milioni di acri nel 2015, una superficie poco inferiore a quella dell'Emilia-Romagna (la sesta Regione più estesa d'Italia), tenendo anche conto del fatto che – sempre citando le parole di Obama – *«un recente studio stima che ogni anno i ghiacciai dell'Alaska perdano qualcosa come 75 miliardi di tonnellate di ghiaccio»*⁶.

⁶ Nel caso dell'Italia, i dati dell'aggiornamento del catasto dei ghiacciai italiani, coordinato da Claudio Smiraglia - professore ordinario di geografia fisica e geomorfologia all'Università degli Studi di Milano - e presentato a fine ottobre alla Camera dall'Intergruppo parlamentare sui cambiamenti climatici Globe Italia (legato alla rete internazionale di parlamentari di tutto il mondo impegnati nella lotta al riscaldamento globale) indicano che dal 1981 a oggi i ghiacciai delle Alpi centrali hanno perso duemila miliardi di litri, l'equivalente di quattro volte il lago Trasimeno; cosa che implica la perdita di acqua di fusione a disposizione nel periodo estivo per mitigare le siccità crescenti. Dagli anni '60 all'inizio del Ventunesimo secolo si è registrata una riduzione di superficie dei ghiacciai del 30%, con una perdita annua di circa 300 ettari, e poi un'ulteriore contrazione del 5% dal 2007 al 2012.

A 18 anni dal Protocollo di Kyoto, il primo accordo vincolante sulla riduzione delle emissioni, e a un anno dalla Conferenza di Lima, giudicata molto debole e vaga, come del resto era già nelle aspettative⁷, si parla oggi di Parigi come dell'ultima spiaggia e senza che ci sia un piano B.

2. Le azioni da intraprendere subito. I risultati necessari da raggiungere

Cosa occorre fare subito per intraprendere un sentiero di riduzione delle emissioni coronato da successo in termini di raggiungimento degli obiettivi?

Le posizioni al riguardo sono variegata. Per esempio, l'urgenza di un cambio di passo è stata interpretata in direzione di una trasformazione molto radicale del modello di sviluppo da parte di oltre 330 organizzazioni e movimenti mondiali, tra cui La Via Campesina, che già in occasione del Summit sul clima delle Nazioni Unite a New York nel settembre del 2014 hanno sottoscritto una dichiarazione che propone dieci azioni da intraprendere subito:

1. prendere impegni vincolanti per contenere l'aumento della temperatura planetaria al di sotto di 1,5 gradi entro questo secolo, riducendo le emissioni di gas climalteranti a 38 miliardi di tonnellate entro il 2020;
2. lasciare che la Terra riposi rinunciando a più dell'80% delle riserve di combustibili fossili nel sottosuolo;
3. uscire dalle logiche dell'estrattivismo con una moratoria su tutte le nuove esplorazioni e i nuovi sfruttamenti di petrolio, sabbie bituminose, rocce scistose, carbone, uranio e gas naturale;
4. accelerare lo sviluppo e la transizione alle energie rinnovabili alternative come vento, solare, geotermico e mare, accrescendo il controllo e la proprietà pubblici e delle comunità;
5. promuovere produzione e consumo locale di beni ed evitare il trasporto di beni che possono essere prodotti localmente;
6. stimolare la transizione da un'agricoltura industrializzata a una produzione basata sulle comunità nel quadro della sovranità alimentare;
7. adottare e applicare strategie di rifiuti zero per il riciclo e il conferimento dei rifiuti e di ammodernamento degli edifici per un minor consumo di energia per il riscaldamento e il raffrescamento;
8. migliorare ed espandere il trasporto pubblico per le persone e per le merci all'interno dei centri urbani e tra le città;
9. sviluppare nuovi settori dell'economia per creare nuova occupazione capace di riequilibrare il sistema Terra;
10. smantellare le infrastrutture dell'industria di guerra per ridurre le emissioni generate da tale economia e riallocare i bilanci di guerra per promuovere un vero futuro di pace.

In una logica, invece, più focalizzata e meno olistica, Thomas Hale, professore associato alla Blavatnik School of Government dell'Università di Oxford, ha proposto cinque ambiti prioritari di intervento⁸ che sembrano meritevoli di approfondimento.

In primo luogo, la Conferenza di Parigi dovrà assicurare l'impegno di tutti i principali responsabili delle emissioni a ridurle, perché l'atmosfera risente di nuove emissioni indipendentemente da quale ne sia il paese e la fonte di provenienza. Ciò significa fare i conti con la necessità di coinvolgere tutti nel nuovo accordo ma, al contempo, rimanere ambiziosi sul fronte degli impegni richiesti.

⁷ M. Zupi (2014), "Agenda di sviluppo post 2015 e accordo sui cambiamenti climatici", *Approfondimenti n. 99*, Osservatorio di Politica Internazionale-CeSPI, settembre.

⁸ T. Hale (2015), "Ratchet Up: Five tools to lift climate action after Paris", *Policy Memo*, Blavatnik School of Government, University of Oxford, ottobre.

Senza sufficiente flessibilità è possibile che alcuni paesi si tirino indietro, abbandonando l'accordo, come è successo nel caso del Protocollo di Kyoto. Al contempo, tuttavia, l'esperienza dell'accordo di Copenaghen sul clima del 2009 è risultata deludente perché ha visto Stati Uniti, India e Cina – cioè i paesi responsabili di quasi la metà dell'inquinamento atmosferico del pianeta – partecipare per la prima volta a un'intesa, ma non ha imposto obblighi vincolanti per gli stati. Questo significa che non bisogna negoziare al ribasso pur di coinvolgere tutti; e contemporaneamente, visti gli scenari odierni, si devono spingere i paesi ad aumentare nel tempo i propri impegni, creando incentivi che orientino in tal senso i comportamenti tutte le parti. Questo significa che sarà opportuno prevedere cicli frequenti - cioè a distanza di pochi anni - per integrare gli impegni già presi con nuovi impegni addizionali, tenuto conto delle indicazioni che scaturiranno dal monitoraggio della situazione. È lecito, quindi, immaginare la ridefinizione ogni 5 anni dei piani di impegni nazionali, piuttosto che imbarcarsi in accordi a lungo termine, come è nella logica degli Obiettivi di sviluppo del millennio (MDG) prima e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) poi. Round frequenti, del tipo di quelli in ambito commerciale, hanno poi il vantaggio di spingere ad una maggiore cooperazione i paesi, piuttosto che obbligarli a una scelta del tipo "prendere o lasciare" una tantum.

In secondo luogo, assieme alla frequenza regolare dell'aggiornamento degli impegni assunti, occorre predisporre un sistema di monitoraggio internazionale dei piani d'azione nazionali, in modo simile in questo caso a quanto occorre prevedere nel caso degli SDG. È un punto molto delicato perché incontra la resistenza di quanti ritengono tale strumento un'ingerenza ingiustificata che lede lo spazio della sovranità nazionale e preferiscono adottare sistemi nazionali di rilevazione degli indicatori e di analisi valutativa dei risultati conseguiti. In questo caso non si tratta di discutere la prevalenza della sovranità nazionale o dell'ottemperanza e applicazione degli impegni, che potrebbe indurre a radicalizzazioni delle opposte posizioni, bensì di domandarsi quale sia il meccanismo migliore per aumentare la probabilità di un'effettiva applicazione operativa degli impegni politici assunti. Se in un paese esistono organizzazioni della società civile indipendenti e un Ministero dell'Ambiente ben organizzati, è possibile immaginare meccanismi basati sulla rilevazione indipendente di dati e analisi a livello nazionale, sulla base di criteri comuni e di uno stesso *benchmark* a livello internazionale. Nel caso di paesi in cui la società e l'amministrazione pubblica risultano meno capaci di esercitare una pressione e un'attenzione permanente sul tema, si tratta probabilmente di introdurre meccanismi di sostegno internazionale orientati a fornire soluzioni ai problemi di applicazione che dovessero insorgere e che, in ogni caso, richiederebbero un sistema informativo regolare ed affidabile – attraverso, per esempio, il sostegno internazionale – di monitoraggio dell'applicazione e dei risultati degli impegni adottati.

In terzo luogo, il coinvolgimento di tutte le parti richiede l'assunzione di impegni anche da parte di attori non statali - cioè di città, governi regionali, imprese private, organizzazioni della società civile - adottando una *governance* climatica globale basata sui principi della *governance* multilivello, in cui sia riconosciuta l'azione degli attori non statali e dove ciascun livello di governo possa ottimizzare la sua azione in ambito climatico. Rispetto alla logica del Protocollo di Kyoto, questa costituisce un'importante novità nel segno dell'approccio cosiddetto *bottom-up*, e il "Programma d'azione" in corso proposto dai copresidenti (francese e peruviano) della COP per rafforzare l'azione di tutti i soggetti offre un'interessante opportunità, a cominciare dai dati monitorati dalla Piattaforma dei soggetti non statali per l'azione sul clima (*Non-State Actor Zone for Climate Action*, NAZCA). Gli attori non statali hanno un impatto diretto rilevante in termini di emissioni: la stima delle emissioni di alcune centinaia di loro iniziative indica la possibilità di ridurre dall'atmosfera circa 3 miliardi di tonnellate di diossido di carbonio, cioè più di quanto l'India emette annualmente. A ciò si aggiunge il positivo effetto dimostrativo che tali soggetti possono esercitare sulle altre parti, in termini di sperimentazione di nuove politiche, misure e tecnologie.

In quarto luogo, in termini complementari all'approccio *bottom-up* e alla centralità dei contributi definiti a livello nazionale, i negoziati e accordi diplomatici bilaterali tra i principali responsabili delle emissioni (Stati Uniti e Cina, ma anche UE e India) sono importanti, anche per consolidare un

sostegno dell'opinione pubblica interna dimostrando che si tratta di obiettivi comuni in cui l'interesse nazionale non è sacrificato a vantaggio di competitor economici che non si assumono impegni comparabili. Oltre ai negoziati e accordi diplomatici bilaterali, anche la diplomazia multilaterale e regionale ha un ruolo importante come ha dimostrato l'intesa politica del G7, ma anche il G20, oltre naturalmente all'UE. Inoltre, accordi settoriali e tematici complementari a quelli specifici della COP – come il Protocollo di Montreal – mobilitano ulteriori impegni diplomatici

In quinto e ultimo luogo, a integrazione del precedente, occorre ragionare in termini di azioni statali capaci di orientare e rafforzare le azioni individuali di sindaci, amministratori delegati di aziende, investitori, imprenditori, inventori, agricoltori, consumatori e, in genere, di cittadini capaci di determinare un cambiamento di comportamenti e attitudini, tecnologia e risorse finanziarie funzionali alla riduzione delle emissioni. Da questo punto di vista, a livello di visione, è bene che l'accordo di Parigi getti lo sguardo al di là dell'orizzonte immediato (cui guardare, invece, in termini di definizione ogni 5 anni dei piani di impegni nazionali) e ragioni con aspettative rivolte alla fine del secolo.

L'adozione di impegni per un'ambiziosa riduzione delle emissioni secondo una logica universalistica - estesa cioè a tutti gli Stati e agli attori non statali - sorretta da un meccanismo stabile ed efficace di monitoraggio, nonché da un coerente sistema di impegni complementari di tipo settoriale e tematico, comporta ovviamente una conseguente traduzione sul piano della mobilitazione di risorse finanziarie. Il tema dei finanziamenti è cruciale per il successo della COP21 di Parigi, a partire – ma non solo – dal raggiungimento dell'obiettivo dei 100 miliardi di dollari (88 miliardi di euro) all'anno per aiutare i paesi poveri a combattere il cambiamento climatico: un impegno assunto nel 2009, in occasione della COP15 di Copenaghen, ma sinora non realizzato.

3. La finanza per il clima: le opzioni in ballo

Lo stesso discorso oggi vale su entrambi i fronti degli impegni da assumere – riduzione delle emissioni e aumento delle risorse finanziarie a tal fine. Occorre fare di tutto per adottare impegni stringenti in termini di riduzione delle emissioni al fine di contenere l'aumento del riscaldamento medio sotto i 2 gradi entro fine secolo, e per mobilitare i 100 miliardi di dollari aggiuntivi per aiutare i paesi poveri a combattere il cambiamento climatico. Oggi, a differenza del passato, ci sono segnali incoraggianti in tal senso, anche se non ancora sufficienti. Tuttavia, per essere realmente efficaci in termini di lotta alle conseguenze negative dei cambiamenti climatici, occorrerà rapidamente alzare l'asticella degli impegni su entrambi i fronti.

A fine ottobre è stato presentato a Berlino un rapporto del Segretariato della UNFCCC⁹, che giudica fondamentale e possibile raggiungere l'obiettivo del contenimento dell'aumento di riscaldamento globale entro i due gradi, alla luce dello sforzo globale senza precedenti in atto; allo stesso tempo però *«occorrono sforzi ulteriori per arrivare a una riduzione molto più consistente dei gas a effetto serra»* perché, pur a fronte dell'adozione e realizzazione dei piani nazionali a 10-15 anni presentati alle Nazioni Unite, entro il 2030 il mondo avrà consumato i tre quarti della sua disponibilità di carbone e dovrà ridurre di più le emissioni di gas. Obiettivi più ambiziosi implicano necessariamente maggiori risorse finanziarie a disposizione per realizzarli.

Nel settembre 2015, Greenpeace ha presentato un rapporto che traccia il percorso per conseguire realisticamente obiettivi più ambiziosi ma necessari, come il raggiungimento del 100% dell'uso delle fonti rinnovabili per soddisfare il fabbisogno energetico mondiale entro il 2050, con la totale

⁹ UNFCCC (2015), *Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*, UN, New York, 30 ottobre.

eliminazione di carbone, petrolio, gas e nucleare¹⁰. Per un futuro al 100% rinnovabile entro il 2050, l'investimento aggiuntivo medio nelle rinnovabili sarebbe di circa mille miliardi di dollari l'anno, mentre il risparmio medio legato al mancato uso di combustibili fossili nello stesso periodo sarebbe invece di 1.070 miliardi di dollari l'anno, quindi più degli investimenti necessari per la completa transizione verso le rinnovabili. In base a questo scenario auspicato, entro quindici anni la quota di rinnovabili elettriche a livello mondiale potrebbe triplicare, passando dall'attuale 21% al 64%, il che consentirebbe di diminuire le emissioni da 30 giga tonnellate annue a 20 giga tonnellate entro il 2030, anche tenendo conto del rapido sviluppo di Brasile, Cina e India. Al contempo, le rinnovabili riuscirebbero a creare più posti di lavoro rispetto agli occupati nel settore dei combustibili fossili: l'industria del solare produrrebbe più occupazione di quanto fa oggi quella del carbone, occupando 9,7 milioni di persone al 2030, più di dieci volte rispetto ad oggi; allo stesso modo i posti di lavoro nell'eolico potrebbero crescere fino 7,8 milioni.

Nell'esprimere il suo parere sul prossimo accordo globale sul clima a Parigi, il Comitato Europeo delle Regioni ha invitato l'UE a lanciare un "pacchetto finanziario" prima della COP 21 per sostenere gli sforzi di adattamento ai cambiamenti climatici e di mitigazione dei gas a effetto serra nei paesi in via di sviluppo. Il Comitato Europeo delle Regioni ha sollecitato l'adozione da parte dell'UE di una tabella di marcia per l'incremento dei propri finanziamenti, i quali dovranno essere prevedibili, trasparenti, nuovi e addizionali, chiedendo che l'Unione indichi in che modo intende rispettare l'impegno di mettere a disposizione la propria quota di 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020, e che sostenga, nell'accordo di Parigi, «*il principio di nuovi impegni finanziari per il periodo successivo al 2020, fissati ogni cinque anni con obiettivi specifici per l'adattamento, il quale nell'ambito dei finanziamenti per il clima è stato considerato di second'ordine*»¹¹.

In base a una stima del 2014, 89 mila miliardi di dollari saranno investiti nei prossimi 15 anni in infrastrutture per l'energia, città e agricoltura¹². Perché questo flusso di investimenti sia orientato nella giusta direzione occorre che i 100 miliardi di dollari aggiuntivi previsti siano in grado di esercitare un effetto leva e mobilitare molte più risorse.

Allo stesso modo, per dare un segnale politico chiaro della direzione da intraprendere, occorrerebbe eliminare le centinaia di miliardi spesi per sussidi alla produzione e consumo di energia fossile, a cominciare da quanto avviene in Europa: in base ai dati raccolti in uno studio realizzato a fine del 2014 dalla società di consulenza Ecofys per la Commissione Europea, l'intervento pubblico di sussidi nel settore energetico nei 28 Stati membri dell'Unione Europea è ammontato nel 2012 a 120-140 miliardi di euro: 14,7 miliardi di euro sono andati al solare/fotovoltaico e circa 10 all'eolico a terra, ma la seconda fonte più incentivata è stata il carbone con 10,1 miliardi di euro, mentre il gas ha ricevuto 7 miliardi e il nucleare 5,2 miliardi di euro. A questi sussidi si aggiungono sia quelli alla domanda (oltre 25 miliardi di euro), che favoriscono soprattutto le fonti fossili, sia le allocazioni gratuite di permessi ad emettere (quasi 15 miliardi). Inoltre, vanno considerati anche gli aiuti storici stanziati in passato per investimenti in generazione – praticamente tutti in fossili, nucleare ed idroelettrico – ma che producono i loro effetti ancora oggi: la stima è di 200 miliardi di euro (al valore 2012) per il carbone, 220 miliardi per il nucleare e 100 per l'idroelettrico; aiuti che continuano a tradursi in un beneficio di 15 miliardi di euro l'anno. A questo vanno aggiunte le spese pubbliche in ricerca sostenute in quel periodo, oltre 100 miliardi andati per il 78% al nucleare. A fronte di ciò, le esternalità negative delle energie fossili gravano sul pianeta e sulla popolazione e sono state quantificate nell'ordine tra 150 e 310 miliardi di euro per il solo 2012 e qualificate come impatto sul clima, impoverimento delle risorse, emissioni di particolato, impatto sulla salute umana

¹⁰ Greenpeace International (2015), *Energy Revolution 2015. A sustainable world energy outlook. 100% renewable energy for all*, Amburgo, settembre.

¹¹ Comitato Europeo delle Regioni (2015), *Parere. Verso un accordo globale sul clima a Parigi*, 114a sessione plenaria, 12-14 ottobre.

¹² New Climate Economy (2014), *Better Growth, Better Climate*, Global Commission on the Economy and Climate, settembre. Si veda: <http://www.newclimateeconomy.report>

e sulla produzione agricola¹³. Su questo fronte, il mondo della ricerca e la società civile organizzata attendono risultati concreti dalla COP21¹⁴. Ovviamente, il problema dei sussidi energetici soprattutto a favore dei combustibili fossili è su scala mondiale e non solo europeo, come indica la recente stima del Fondo Monetario Internazionale secondo cui nel mondo si spendono circa 4.800 miliardi di euro (pari a 5 mila e 300 miliardi di dollari) per tali sussidi¹⁵.

L'ultimo punto richiama un aspetto fondamentale per la nuova agenda della finanza per contrastare i cambiamenti climatici: non si tratta soltanto di mobilitare più risorse, cioè di un problema quantitativo, ma di investire in nuove infrastrutture, settori, fonti e, più in generale, a favore di un nuovo modello di sviluppo. Il tema dell'ammontare delle risorse finanziarie – tema proprio sia della finanza per lo sviluppo sostenibile, oggetto della Conferenza di Addis Abeba nel luglio 2015, sia della finanza per contrastare i cambiamenti climatici oggetto della COP21 - deve combinare elementi sia quantitativi che qualitativi, sia di processo che di risultato, relativi sia ai paesi poveri che a quelli ricchi e al partenariato globale, in una logica integrata, diversamente da quanto accaduto finora.

L'eredità del mancato coordinamento e della frammentazione dei fondi destinati – a livello generale nel mondo e in ambito UE in particolare – al cosiddetto *climate financing* è emblematica: esistono di fatto numerosi fondi, significativi come massa critica trattandosi di miliardi di dollari, distribuiti su varie decine di programmi che coinvolgono molte agenzie e organizzazioni multilaterali, oltre che agenzie bilaterali, con deleteri effetti di duplicazione e assenza di coordinamento, efficacia e sinergia. Si tratta di un problema che si ritrova, in piccolo (in termini finanziari), anche all'interno dei paesi come l'Italia, dove è evidente l'assenza di un reale ed efficace coordinamento tra strumenti e strategie in materia dei diversi ministeri (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Economia e Finanza, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca).

Per usare uno slogan e riprendere il titolo di una pubblicazione dell'UNEP, non si tratta di finanziare progetti sostenibili, sulle energie rinnovabili o per contrastare i cambiamenti climatici, ma appunto di cambiare la finanza nel suo complesso per finanziare il cambiamento; occorre ragionare in termini di una nuova finanza “normale” più che di un settore specializzato definito finanza “verde”.¹⁶

In un'accezione ampia, allora, il tema della mobilitazione delle risorse finanziarie per contrastare i cambiamenti climatici interessa – oltre che le banche nazionali, regionali e multilaterali di sviluppo¹⁷ – anche le assicurazioni e i regolamenti bancari, che oggi sono orientati pressoché unicamente ad aumentare le riserve di capitale per ridurre rischi sistemici piuttosto che a promuovere una finanza diversa, come indicano Direttive (N. 2013/36/EU - CRD IV) e Regolamenti dell'UE (N. 575/2013) in applicazione dell'accordo Basilea III¹⁸.

È necessario, in sostanza, un quadro integrato di incentivi come l'utilizzo del prezzo o tariffazione del carbonio (il cosiddetto *carbon pricing*), standard di efficienza e regolamentazione generale,

¹³ Ecofys (2014), *Subsidies and costs of EU energy. Final report*, CE-DG Energia, Bruxelles, novembre.

¹⁴ A. Ansar, B. Caldecott, J. Tilbury (2013), “Stranded assets and the fossil fuel divestment campaign: what does divestment mean for the valuation of fossil fuel assets?” Stranded Assets Programme, Smith School for Enterprise and the Environment, Università di Oxford, ottobre.

Si veda: <http://www.smithschool.ox.ac.uk/research-programmes/stranded-assets/SAP-divestment-report-final.pdf>

¹⁵ D. Coady, I. Parry, L. Sears, B. Shang (2015), “How Large Are Global Energy Subsidies?”, *IMF Working Paper* N. 15/105, Maggio.

¹⁶ UNEP (2012), *Creating the "New Normal" - Enabling the financial sector to work for sustainable development*, Discussion Paper, ottobre.

¹⁷ Si tratta di istituzioni non più riconducibili unicamente alla realtà delle economie avanzate, come dimostrano i 50 miliardi di dollari della *New Development Bank* annunciata dai Paesi BRICS nel 2014, i 100 miliardi di dollari della *Asian Infrastructure Investment Bank* e i 40 miliardi di dollari del *Silk Road Fund* proposti dalla Cina.

¹⁸ Basel Committee on Banking Supervision (2010), *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, BIS, Basilea, dicembre.

strumenti dedicati di finanziamenti di banche e fondi locali, nazionali e internazionali, in un quadro però di finanza complessivamente orientata alla sostenibilità e a contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

Tra i vari incentivi e strumenti dedicati, il tema del *carbon pricing* per abbattere le emissioni di diossido di carbonio è sicuramente uno degli strumenti di cui più si parla come impegni governativi da includere in vista della COP21 di Parigi: l'UE prevede di riformare il suo sistema di scambio delle emissioni - il primo e più grande sistema di vendita delle quote di emissione di diossido di carbonio (*Emission Trading Scheme*, ETS) del mondo - come parte dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di un 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. I governi dell'UE chiedono l'utilizzo dello strumento del *carbon pricing* su scala internazionale, e il 19 maggio 2015 la cancelliera Merkel e il presidente francese Hollande hanno pubblicato un invito congiunto per «*l'introduzione di mercati del carbonio a livello nazionale e regionale, con l'obiettivo di dare forti incentivi economici per la trasformazione a basso tenore di carbonio*»¹⁹. Indicazioni simili vengono anche dalla *Carbon Pricing Leadership Coalition*, organizzata da Banca Mondiale, World Economic Forum, We Mean Business Coalition e altre 12 organizzazioni di business internazionali. In generale, il mondo del *business* guarda con favore a tale meccanismo, come è emerso durante il *Business and Climate Summit* alla Settimana sul Clima a Parigi (18-21 maggio 2015), nel cui ambito ben 25 reti di imprese, in rappresentanza di oltre 6,5 milioni di aziende, hanno annunciato di voler intraprendere nuove iniziative per il clima, lanciando una *Investor Platform for Climate Actions*. Nel complesso, 40 paesi e oltre 20 città, regioni e province già utilizzano o intendono introdurre sistemi di *carbon pricing*: Portogallo e Messico hanno introdotto una *carbon tax*, la Corea del Sud ha lanciato un nuovo mercato del carbonio, la California e il Quebec hanno unito i rispettivi sistemi di *cap-and-trade*, la Cina ha deciso di trasformare nel 2016 i suoi sette mercati locali del carbonio in un sistema di scambio nazionale, e nel 2018 anche il Cile introdurrà la *carbon tax*. Tutto questo, attualmente, si traduce in termini finanziari in strumenti di *carbon pricing* che valgono 48 miliardi di dollari: 34 miliardi il valore degli ETS su scala mondiale e 14 miliardi il valore della mobilitazione attraverso le *carbon tax*²⁰.

Se, come si diceva, l'obiettivo della mobilitazione di 100 miliardi di dollari l'anno fissato come impegno politico nel 2009 e anche la discussione sul *carbon pricing* sono importanti, soprattutto considerando che i 100 miliardi di dollari di fonte pubblica e privata finora non sono stati resi disponibili, l'agenda della finanza per i cambiamenti climatici può e deve diventare ancor più ambiziosa, chiamata a concorrere alla trasformazione del modello di sviluppo nel suo complesso. Nel mondo annualmente circa 18 mila miliardi di dollari sono investiti in accumulazione di capitale, pari a un quarto della produzione mondiale, e una quota significativa va a favore di attività che emettono diossido di carbonio; non è solo il dato degli 89 mila miliardi di dollari nei prossimi quindici anni per infrastrutture di cui si è detto, ma basta considerare gli investimenti petroliferi (pari al 2,5% degli investimenti totali) o in automobili per capire che una trasformazione radicale del modello di sviluppo si abbina a un riorientamento strategico della finanza nel suo complesso, a cominciare dalla realtà dei paesi emergenti e a medio reddito, dove si concentreranno i nuovi investimenti infrastrutturali.

Ciò si lega al problema delle cosiddette risorse obsolete o bloccate (*stranded assets*), un termine introdotto in particolare dalla *Carbon Tracker Initiative* (CTI) che si riferisce alle riserve di petrolio che potrebbero diventare inutilizzabili se le leggi per ridurre le emissioni di diossido di carbonio dovessero essere troppo restrittive; ma più in generale designa tutte le attività con un valore economico – siano esse fisiche, finanziarie o immateriali – destinate a perdere rapidamente di valore perché inadatte a contrastare i cambiamenti climatici e a ridurre le emissioni. Una stima degli

¹⁹ *Petersberg Dialogue Call for Climate Action - Joint Statement*.

Si veda: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/climate/events/article/petersberg-dialogue-call-for>

²⁰ Si tratta di dati riportati dalla Banca Mondiale.

Si veda: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/26/carbon-pricing-initiatives-nearly-50-billion>

analisti di Kepler Cheuvreux del 2014 calcola che gli *stranded assets* corrispondano ad una perdita di valore di 28 mila miliardi di dollari nella sola industria delle fonti fossili nel giro di due decenni²¹. Servono più investimenti funzionali alla riduzione delle emissioni, ma allo stesso tempo più certezza e chiarezza su quello che è compatibile e quello che non lo è con un sentiero virtuoso di sviluppo. Recenti stime di ricercatori dell'*Institut du développement durable et des relations internationales* (IDDRI) di Parigi calcolano che ben più dei circa 350 miliardi di dollari annui legati a progetti di “finanza per il clima” potrebbero i 740 miliardi di dollari ricavabili nei soli paesi OCSE da tasse sull’energia, oggi «molto basse nel caso di alcuni tra i combustibili più inquinanti come il carbone e uno degli strumenti più efficaci a disposizione dei governi per ridurre gli effetti collaterali negativi del settore elettrico e termici», per citare Angel Gurría, Segretario Generale dell’OCSE²². Secondo tale stima 293,26 miliardi di dollari verrebbero dalle tasse sul diesel per trasporto, 267,67 miliardi da quelle sulla benzina, 85,1 miliardi dall’elettricità per uso residenziale, 55,3 miliardi da quella per uso industriale, 31,77 miliardi dal gas per uso residenziale e 6,06 miliardi dal gas per uso industriale²³.

È questo un punto presente nell’agenda europea, come dimostra il VII Programma d’azione europeo per l’ambiente che individua negli “investimenti” uno dei pilastri principali della transizione verso modelli di produzione sostenibili e che contribuiscano ad affrontare i cambiamenti climatico²⁴.

A ciò si deve aggiungere un altro aspetto in materia di finanza per il clima, quello della componente di solidarietà, ovvero l’impegno a mettere a disposizione risorse finanziarie a favore di paesi (a medio e basso reddito) e attività che hanno bisogno di tali risorse. Si tratta, cioè, di mobilitare più risorse ma anche di farne un uso appropriato, sostenendo gli sforzi di mitigazione dei cambiamenti climatici, rinnovando lo spirito di solidarietà tra paesi con economie ad alto reddito e paesi poveri che aveva caratterizzato Rio 1992, il Protocollo di Kyoto e l’accordo che lo sostituirà per il periodo successivo al 2020. Un esempio è rappresentato dalla direttiva europea sull’ETS, che prevede che almeno la metà dei ricavi siano utilizzati per scopi climatici ed energetici quali l’efficienza energetica, le energie rinnovabili, la ricerca e il trasporto sostenibile. Per certi versi, in ragione del livello eccezionalmente basso dei tassi d’interesse, cioè dell’economicità del costo del capitale, oggi abbiamo un’opportunità straordinariamente favorevole per investire nella finanza per il clima.

Esistono numerose aree che hanno bisogno di investimenti addizionali: progetti infrastrutturali di lungo periodo e sviluppo di modi di produzione delle PMI a basse emissioni di diossido di carbonio, investimenti delle famiglie; tutte aree che nei paesi a basso e medio reddito richiedono un contributo significativo in termini di sostegno esterno. Occorre investire a favore della mitigazione e dell’adattamento ai cambiamenti climatici, ma finora la finanza pubblica internazionale dedicata ai cambiamenti climatici destina solo tra il 7 e il 38% all’adattamento, che ha invece bisogno di molto maggiore sostegno: con riferimento al 2013, i dati della *Climate Policy Initiative* indicano che i flussi totali mondiali (cioè non solo nei paesi in via di sviluppo, PVS) di finanza per il clima sono stati pari a 359 miliardi di dollari, di cui 337 miliardi per la mitigazione e soltanto 22 miliardi per l’adattamento²⁵. I cambiamenti climatici richiedono, invece, impegni sul fronte dell’adattamento – oltre che della mitigazione – anche nelle economie avanzate come l’Italia e l’Europa, in cui una quota considerevole di investimenti sono fatti da famiglie e imprese e non sono sufficientemente orientati e incentivati alla riduzione delle emissioni²⁶. Né questo è un problema limitato a famiglie e

²¹ Kepler-Cheuvreux (2014), “Stranded assets, fossilized revenues: USD 28 trn. of fossil-fuel revenues at risk in a 450-ppm world. Kepler-Cheuvreux ESG Sustainability Research”, *Energy transition & climate change*, 24 aprile.

²² OECD (2015), *Taxing Energy Use 2015*, Parigi, giugno.

²³ T. Spencer, S. Zou, T. Ribera, M. Colombier (2015), “Mapping issues and options on climate finance in 2015”, *IDDRI Working Papers* N°08/15, IDDRI, Parigi, luglio.

²⁴ Parlamento Europeo e Consiglio (2013), *Settimo Programma d’azione europeo per l’ambiente. Vivere bene entro i limiti del nostro Pianeta*, Decisione N. 1386/2013/UE, Bruxelles, 28 dicembre.

²⁵ A. Falconer (2014), “Data and information gaps on climate finance”, Presentazione all’VIII meeting della UNFCCC Standing Committee on Finance, Bonn, ottobre.

²⁶ T. Spencer, S. Zou, T. Ribera, M. Colombier (2015), op. cit.

settore privato, se si pensa a tutto il campo di quella che eufemisticamente si definisce economia “marrone” (*Brown Economy*), basata sullo sfruttamento di tutte le risorse e su un solo tipo di capitale, quello economico: un’economia contro-produttiva ai fini della riduzione delle emissioni ed alimentata da investimenti privati e pubblici (come nel caso dei sussidi alla produzione e consumo di energia fossile). Proprio il richiamo alla riconversione dell’economia “marrone” in “verde” nei PVS aveva portato il Ministro dell’Ambiente indiano Prakash Javadekar a giudicare, in occasione dei negoziati sul clima di Lima a fine 2014, ampiamente insufficienti i 100 miliardi di dollari promessi all’anno, perché per la conversione *low carbon* dei PVS occorrerebbe una somma che va dai 600 ai 1.500 miliardi di dollari all’anno.

Tutto questo, del resto, è in linea con le indicazioni contenute nel documento finale della Conferenza internazionale sulla finanza per lo sviluppo di Addis Abeba del luglio 2015²⁷, che esplicitamente riconosce il ruolo della UNFCCC, del *Green Climate Fund* per aiutare le nazioni più povere a sostenere politiche di riduzione delle emissioni e dell’impegno dei 100 miliardi aggiuntivi (parr. 59-61), l’importanza di un approccio olistico sul tema della finanza per il clima e una sua coerente integrazione con la finanza per lo sviluppo (par. 62) e di impegni di razionalizzazione per quanto riguarda i sussidi alle fonti fossili (par. 31), oltre che di ricerca di soluzioni innovative di meccanismi di *blending* di risorse finanziarie – come il *carbon pricing* e le “obbligazioni verdi” – (par. 69). A seguire, l’accordo di settembre 2015 a New York sull’agenda di sviluppo per il post-2015 ha definito 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030 che includono i cambiamenti climatici, il che presenta opportunità potenziali per costruire un’agenda complessiva di sviluppo coerente e di trasformazione reale rispetto al passato, ma anche il rischio che non prevalga la volontà politica di cambiare realmente la situazione.

In ogni caso, per capire cosa si stia effettivamente facendo sul fronte degli impegni in materia di finanza per il clima è necessario predisporre un sistema rigoroso e imparziale di monitoraggio. Rispetto all’obiettivo dei 100 miliardi aggiuntivi fissato a Copenaghen, la prima valutazione biennale dello *UNFCCC Standing Committee of Finance* ha calcolato che nel periodo 2010-2012 si siano mobilizzati annualmente, a secondo della metodologia di calcolo, tra i 40 e i 174 miliardi di dollari: una forbice così ampia che evidenzia le difficoltà di contabilizzare con esattezza gli impegni²⁸ in mancanza di una definizione ufficiale dell’UNFCCC di “finanza per il clima”, che può comprendere varie forme di finanziamento, a fondo perduto o anche in forma di prestiti. E il sistema di monitoraggio dovrà necessariamente guardare agli impegni finanziari delle economie avanzate, in continuità con il Protocollo di Kyoto, ma anche degli altri paesi, a cominciare da quelli emergenti e a medio reddito, e delle altre Parti in generale, il punto politico chiave che ha determinato lo stallo dei negoziati in questi anni.

La *Lima Call for Action* della COP 20 del 2014, approvata dopo molte discussioni, oltre a definire la *roadmap* verso la COP21 di Parigi, con l’intento di rendere disponibile una prima versione del testo negoziale del nuovo accordo e di incoraggiare la presentazione dei contributi nazionali volontari (*Intended Nationally Determined Contributions*, INDC) elaborati dalle Parti in modo da rispettare gli obiettivi finali della Convenzione e rappresentare un progresso rispetto alle misure attualmente in atto, parlava esplicitamente di «*sostegno complementare da parte delle altre Parti*»²⁹ e sottolineava che il nuovo accordo dovrà riflettere il principio delle responsabilità comuni ma differenziate (*Common but differentiated responsibilities*, CBDR) introdotto nel 1994, seppure «*alla luce delle diverse specificità nazionali*»³⁰, così come esplicitato in occasione della COP20 di Lima nel 2014.

²⁷ FfD3 (2015), *Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda. Third International Conference on Financing for Development (FFD3)*, A/CONF.227/L.1, luglio.

²⁸ UNFCCC Standing Committee of Finance (2014), *2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report*, dicembre.

²⁹ Paragrafo 4, in: UNFCCC (2015), *Decision 1/CP.20 Lima Call for Climate Action*, 2 febbraio.

³⁰ Paragrafo 3, in: UNFCCC (2015), *Decision 1/CP.20 Lima Call for Climate Action*, 2 febbraio.

Il documento di Lima distingue esplicitamente tra messa a disposizione (*provision*) di finanza per il clima, con riferimento specifico alla finanza pubblica dei paesi avanzati a sostegno delle economie dei PVS, e mobilitazione (*mobilization*) di finanza per il clima, intendendo invece in senso più ampio tutta la finanza pubblica e privata, nazionale e internazionale. Per concretizzare tali principi in impegni operativi, occorre definire cicli periodici di *provision* di finanza per il clima, fissare obiettivi precisi di *mobilization* di risorse complementari, assegnando un ruolo cruciale all'UNFCCC in termini di definizione di obiettivi, creazione di regole e monitoraggio (*Measurement, Reporting and Verification, MRV*) degli impegni e dell'aumento di efficacia delle politiche nazionali sul clima.

In pratica, l'impegno di destinare almeno 100 miliardi di dollari l'anno dovrebbe essere rinnovato anche per il periodo successivo al 2020 con uno speciale riguardo alle necessità dei paesi più vulnerabili e poveri in termini di sostegno a misure e politiche di adattamento, combinando il principio di un'allocatione di risorse finanziarie fondata sui bisogni e, al contempo, orientata all'ottenimento dei risultati.

Ma il percorso resta difficile, come è emerso in occasione dell'ultimo incontro negoziale prima della COP21, tenuto a Bonn dal 19 al 23 ottobre in occasione della riunione formale del gruppo di lavoro istituito durante la COP17 a Durban, in Sudafrica (l'*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP*). A inizio ottobre erano state preparate 20 pagine con 26 articoli come bozza del testo dell'accordo internazionale che dovrebbe essere sottoscritto a Parigi; a Bonn si è discusso di quel documento e alla fine le pagine sono diventate 51, con ben 1.490 parentesi, ciascuna delle quali rappresenta un problema da risolvere in occasione della COP 21. Le posizioni restano ancora molto distanti, con i PVS che pretendono certezza sul sostegno finanziario che riceveranno per aiutare la transizione verso le energie rinnovabili e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Le economie avanzate hanno dichiarato il proprio impegno a raggiungere i 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020 per aiutare gli Stati più in difficoltà, ma i PVS vogliono risultati immediati in proposito (mettendo in discussione la cifra calcolata dall'OCSE, secondo cui le economie avanzate avrebbero già messo a disposizione 62 miliardi nel periodo 2014-2015), certezza sul "dopo" e sui contributi di tutti i paesi sviluppati. Nozipho Mxakato-Diseko, l'Ambasciatrice del Sudafrica che presiede il Gruppo dei 77/Cina cui aderiscono 134 PVS, alla luce dell'esito della Conferenza di Bonn sui cambiamenti climatici ha parlato dell'imminente COP21 di Parigi dicendo che i risultati «saranno giudicati in base a ciò che sarà contenuto nel capitolo sulla finanza. Per noi sarà il metro di misura per il successo»³¹. Dal canto loro, le economie avanzate sostengono che i principali paesi emergenti devono contribuire finanziariamente alla riduzione delle emissioni. Al dunque, i finanziamenti climatici saranno il metro per valutare i risultati dell'accordo.

4. L'importanza e i limiti dei contributi nazionali

Dal 1992 – anno della Conferenza di Rio – a oggi, le emissioni di gas-serra antropogenici, a cominciare dal diossido di carbonio, sono aumentate di oltre il 48%³² e la temperatura media sulla superficie terrestre è già aumentata di 0,85 gradi centigradi tra il 1880 e il 2012, in base ai dati contenuti nell'ultimo rapporto dell'IPCC³³. La Convenzione quadro UNFCCC, risultato della Conferenza di Rio, ha istituito le Conferenze annuali delle Parti, le COP, che hanno adottato nel 1997 un primo meccanismo vincolante per i paesi industrializzati, il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005 e che terminerà nel 2020.

³¹ <http://www.bbc.com/news/science-environment-34611093>

³² <http://www.theguardian.com/environment/2012/jun/21/global-carbonemissions-record>

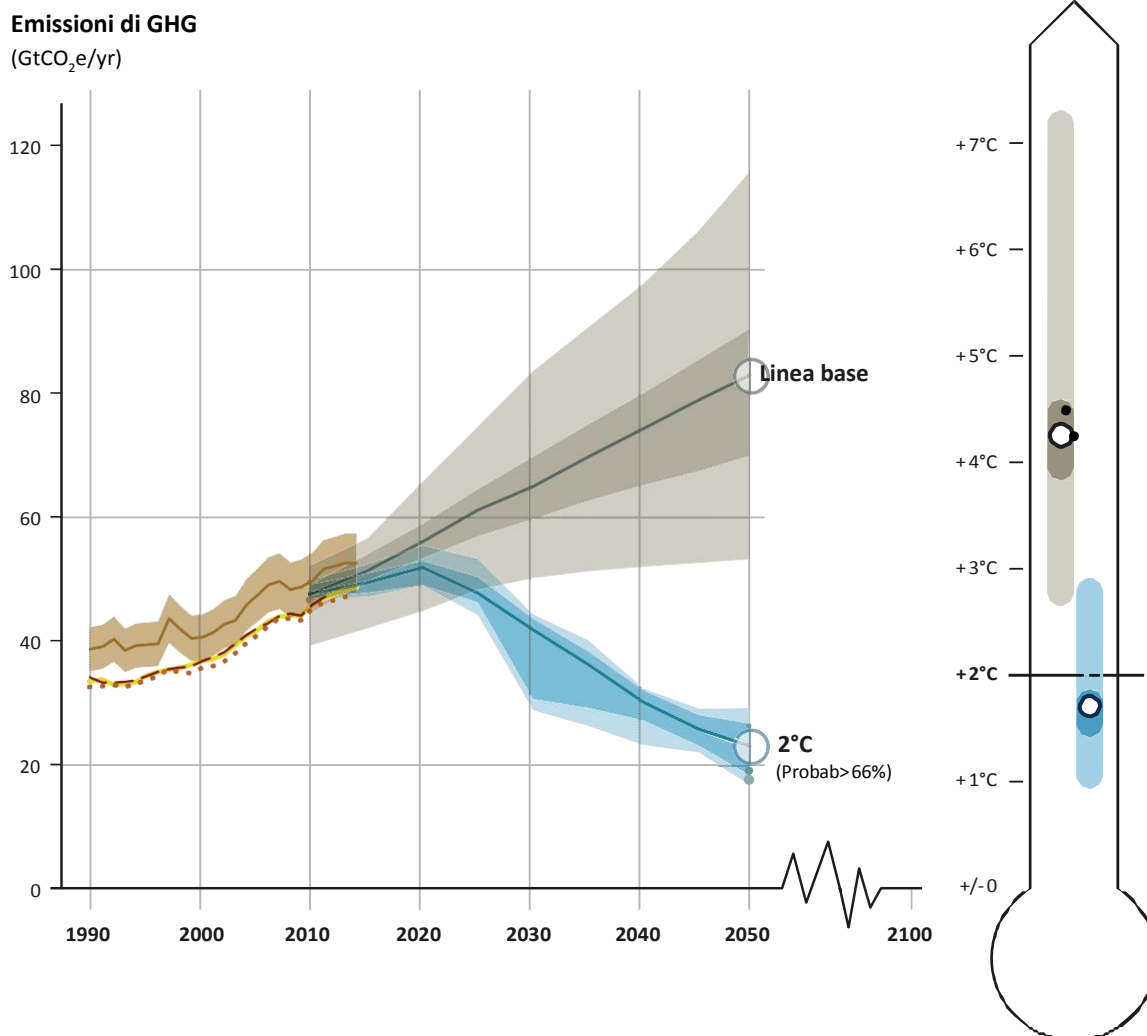
³³ IPCC (2014), op. cit.

Il Protocollo di Kyoto è stato un passo importante, ma non sufficiente. Distinguendo nettamente tra paesi industrializzati (i cosiddetti paesi dell'Annesso I e II), con obiettivi di riduzione di emissioni vincolanti legalmente, e paesi in via di sviluppo (paesi non Annesso), senza impegni vincolanti di riduzione delle emissioni e con la possibilità di impegni su base volontaristica, il Protocollo di Kyoto appare inadeguato rispetto ai nuovi equilibri e responsabilità nel quadro dell'attuale fase di globalizzazione: oggi, in base ai dati dell'UNEP, i PVS sono responsabili del 59,1% delle emissioni totali di gas-serra antropogenetici, mentre le economie avanzate hanno una quota del 40,9%³⁴. Inoltre, il primo impegno di Kyoto - la riduzione del 5% delle emissioni rispetto ai livelli del 1990 - oggi appare poco ambizioso e insufficiente; a ciò si aggiunge il fatto che il paese allora primo responsabile delle emissioni in atmosfera, gli Stati Uniti, non hanno ratificato il Protocollo, mentre il Canada, che è oggi il primo responsabile al mondo delle emissioni in termini pro capite, si è ritirato dal Protocollo nel 2013. UE, Australia, Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein hanno proposto di fare di più dopo il primo periodo d'impegno (2008-2012), portando l'obiettivo di riduzione delle emissioni alla soglia del 18% rispetto al livello del 1990, ma Nuova Zelanda, Russia e Giappone si sono opposti, insieme a Stati Uniti e Canada. L'assenza di una riconosciuta leadership a livello mondiale, attribuibile per esempio all'UE che più di altri si è spesa su questo tema, capace di imprimere una svolta che trascini dietro sé tutti gli altri, è stato sinora un limite che ha pregiudicato la possibilità di fare un passo in avanti.

È oggi necessario un nuovo accordo, in forma di Protocollo o altro strumento legale. Alcune Parti (i PVS) vorrebbero che si continuasse ad adottare l'approccio binario introdotto col Protocollo di Kyoto che distingue tra paesi dell'Annesso e paesi non Annesso, mentre altri (paesi industrializzati) vorrebbero un accordo capace di riflettere le attuali responsabilità in materia di emissioni e che non si adottasse il criterio delle "responsabilità storiche" per ripartire gli impegni. Cosa si debba intendere per differenziazione "equa ed efficace" è tra le principali difficoltà che i negoziatori hanno affrontato in questi anni e ciò, come detto, si riflette sul piano degli impegni e contributi in materia di finanza climatica.

³⁴ UNEP (2013), *The Emissions Gap Report 2013*, Ginevra.

Fig. 2 – Proiezioni sul riscaldamento globale entro il 2100 (rispetto al periodo 1850-1900)



Fonte: UNEP (2015)

A inizio del novembre 2015, l'UNEP ha pubblicato il sesto rapporto annuale sul gap di emissioni³⁵, che si focalizza sui contributi volontari nazionali, gli INDC, che le Parti sottopongono come volontaria iniziativa nazionale al segretario dell'UNFCCC. Gli INDC non sono tutto e già il termine utilizzato è sintomatico (*contribution*, piuttosto che impegno), ma hanno certamente un ruolo importante in relazione alle proiezioni climatiche ricavate utilizzando la risposta simulata del sistema climatico a uno scenario di emissioni future.

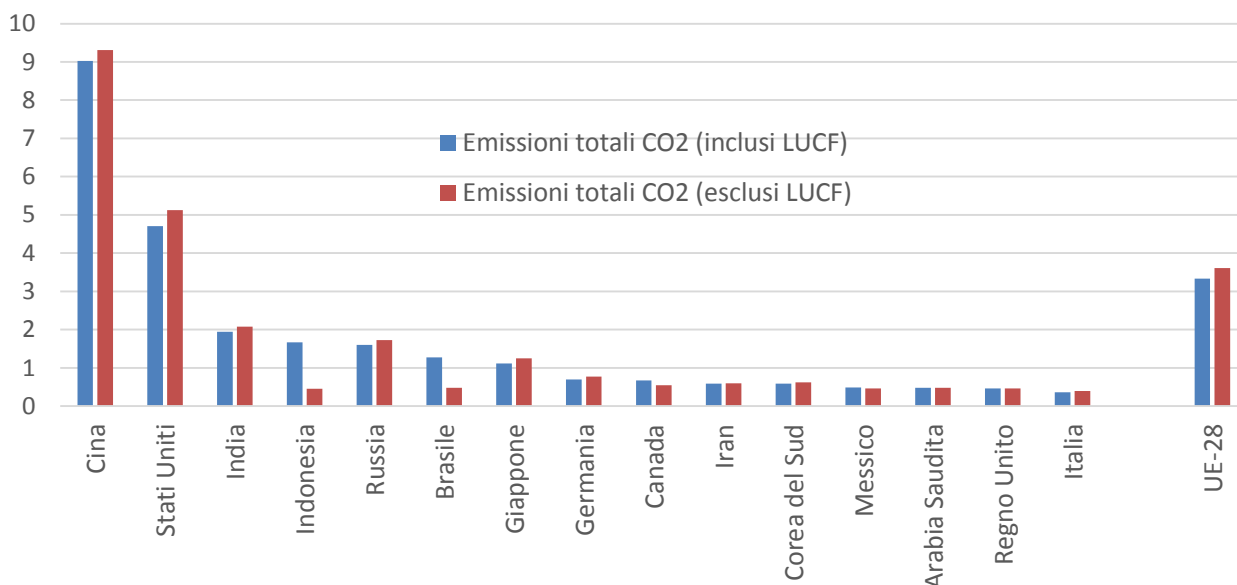
Il concetto di INDC fu concordato nelle ultime ore dei negoziati della COP19 a Varsavia; sono considerati uno strumento operativo attraverso cui, secondo un approccio *bottom-up*, i paesi definiscono i propri contributi senza che un organismo indipendente fissi l'impegno in termini di livello di riduzione delle emissioni. Gli impegni nazionali volontari risultano, perciò, meno vincolanti, parziali e limitati, secondo un'importante rete di oltre 130 organizzazioni della società civile come la *Coalition Climate 21*, ma restano uno dei risultati più tangibili sin qui raggiunti.

Si tratta di Piani nazionali che possono includere sia azioni per "decarbonizzare" l'economia sia meccanismi di compensazione, come i sistemi di vendita delle quote di emissione di diossido di carbonio che restano un tema controverso, criticato da chi li considera un espediente per evitare di impegnarsi direttamente in sforzi per "decarbonizzare" l'economia.

³⁵ UNEP (2015), *The Emissions Gap Report 2015*, Ginevra.

Soprattutto, ad oggi, i contributi che sono stati comunicati al segretariato UNFCCC da parte dei paesi firmatari della Convenzione, oltre a essere per ora tutti volontari, porterebbero a 60 miliardi di tonnellate di CO₂ le emissioni al 2030, ben al di sopra di quanto raccomandato dalla comunità scientifica, che chiede si arrivi a 35 miliardi di tonnellate. Ciò significa che i contributi volontari non possono essere considerati sufficienti a raggiungere l'obiettivo di non superare la soglia del riscaldamento di 2 gradi centigradi in più rispetto alle temperature pre-industrializzazione, periodo in cui il livello di concentrazione del diossido di carbonio in atmosfera era di 280 ppm.

Graf. 1 – I 15 paesi che emettono più gas serra al mondo (2012)



Fonte: Elaborazioni su CAIT Climate Data (2015) online.

L'istantanea del dato relativo alle emissioni nel 2012 evidenzia i 15 paesi che sono i principali "responsabili" delle emissioni da ridurre, utilizzando la base-dati CAIT (*Country Greenhouse Gas Emissions Data*) del World Resources Institute.

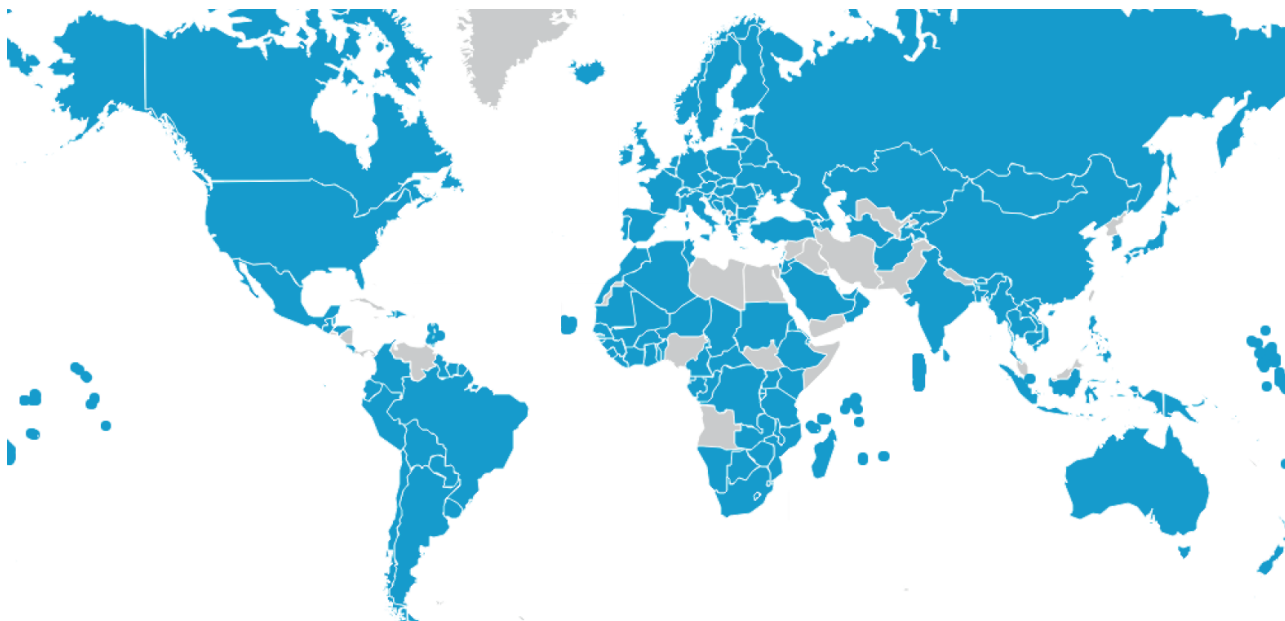
Complessivamente, quell'anno nel mondo le emissioni totali sono state pari a 33,84 miliardi di tonnellate di diossido di carbonio equivalente (GtCO₂), escludendo gli assorbimenti e le emissioni derivanti da uso delle terre, cambiamento di uso delle terre e selvicoltura (*Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF*), secondo la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e il reporting e la contabilizzazione per il Protocollo di Kyoto che prevede, appunto, il computo compensativo dei cosiddetti serbatoi di carbonio per l'assorbimento delle emissioni. Le emissioni totali salgono a 36,42 miliardi di tonnellate includendo assorbimenti ed emissioni derivanti da LULUCF.

Più in particolare, la Cina da sola è responsabile di un quarto delle emissioni totali e l'allarmante descrizione delle condizioni di elevatissimo inquinamento dell'aria in quel paese contenuta nello studio dell'agosto 2015 della Berkeley Earth è solo l'ennesima prova dell'effetto boomerang che ciò determina³⁶. Gli Stati Uniti sono responsabili del 15% delle emissioni totali; combinando i primi cinque responsabili (Cina, Stati Uniti, India, Russia e Giappone, nel caso si includano LULUCF; Indonesia al posto del Giappone, escludendo i LULUCF), si supera il 50% del totale delle emissioni mondiali. L'Italia è responsabile dell'1-1,2% delle emissioni, con 391,59 milioni di tonnellate di

³⁶ R. A. Rohde, R. A. Muller (2015), "Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources", Berkeley Earth, luglio.

diossido di carbonio equivalente (MtCO₂) escludendo LULUCF, che scendono a 358,07 milioni includendo LULUCF. L'UE a 28 paesi membri è responsabile complessivamente di circa il 10% delle emissioni mondiali, con 3,61 miliardi di tonnellate escludendo LULUCF, che scendono a 3,33 miliardi includendo LULUCF.

Fig. 3 – Mappa dei Paesi che hanno presentato un piano INDC (in celeste)



Fonte: CAIT Climate Data (2015) online.

A fronte di tali dati, a inizio novembre ben 131 paesi, responsabili del 91,1% delle emissioni totali, hanno presentato il proprio contributo nazionale volontario.

Il quadro dei contributi volontari nazionali è una chiara indicazione degli obiettivi che – secondo la bozza discussa a Bonn del testo dell'accordo internazionale che dovrebbe essere sottoscritto a Parigi – i paesi aderenti al trattato dovranno presentare ogni 5 anni, al fine di adeguarli e renderli funzionali al raggiungimento dell'obiettivo generale di fermare il riscaldamento globale entro la soglia critica di due gradi centigradi rispetto ai livelli preindustriali.

Si tratta, come si diceva, di offerte volontarie di contributo alla lotta ai cambiamenti climatici nelle sue diverse espressioni: mitigazione, adattamento, scambi tecnologici e finanza.

Nel caso dell'UE e dei paesi membri, l'obiettivo comunicato è quello di ridurre di almeno il 40% le emissioni di gas serra antropogenetici entro il 2030. Si tratta di un obiettivo più ambizioso di quello sin qui adottato come impegno - ovvero ridurre le emissioni del 20% entro il 2020 rispetto al livello del 1990 - ed è allineato all'obiettivo dell'UE di ridurre entro il 2050 le emissioni dell'80-95% rispetto al livello del 1990, conformemente alla richiesta dell'IPCC di assumersi maggiori impegni di riduzione delle emissioni come gruppo di paesi industrializzati. A fronte di una crescita del PIL di oltre il 44% rispetto al 1990 e avendo raggiunto il picco di emissioni nel 1979, l'UE e gli Stati membri hanno ridotto le emissioni del 19%; come risultato, le emissioni medie pro capite sono diminuite da 12 tonnellate di diossido di carbonio equivalente (1990) a 9 tonnellate (2012) e si prevede che scendano a 6 tonnellate (2030).

Per quanto riguarda gli altri paesi che emettono più gas serra al mondo, la Cina intende ridurre entro il 2030 le emissioni di diossido di carbonio in rapporto al PIL (la cosiddetta intensità di carbonio) del 60-65% rispetto ai livelli del 2005. Come già previsto nella dichiarazione congiunta con gli Stati Uniti del 12 novembre 2014, entro il 2030 Pechino porterà al 20% il contributo delle fonti non fossili, cioè rinnovabili e nucleare, sul totale dei consumi di energia primaria, ed entro lo stesso

anno inizierà a ridurre le emissioni anche in ragione di un rallentamento del mercato manifatturiero, portando la potenza da fotovoltaico dai circa 28 GW attuali a 100 GW entro il 2020, mentre l'eolico nello stesso periodo dovrà passare dai circa 96 GW attuali a 200 GW.

Gli Stati Uniti si sono dati un obiettivo più modesto, mirando a ridurre le emissioni del 26-28% entro il 2025 rispetto ai livelli del 2005, pur esprimendo l'auspicio di riuscire a raggiungere il traguardo più ambizioso del 28%. Si tratta di un obiettivo che integra e rafforza quello fissato per il 2020, di ridurre le emissioni del 17% rispetto al livello del 2005. Al contempo, gli Stati Uniti hanno dichiarato che tale obiettivo per il 2025 è coerente con il piano di riduzione delle emissioni dal 2020 al 2050 di almeno l'80%.

L'India si è impegnata a ridurre entro il 2030 l'intensità di carbonio del 33-35% rispetto ai livelli del 2005. Il raggiungimento di questo obiettivo non eviterebbe un aumento delle emissioni in valore assoluto, a fronte dell'attesa crescita economica. Per lo stesso anno l'India punta ad avere da fonti non fossili il 40% della sua domanda elettrica e attiverà politiche forestali tali da assorbire 2,5-3 miliardi di tonnellate di diossido di carbonio.

L'Indonesia si prefigge di raggiungere una riduzione del 26% entro il 2020 e del 29% entro il 2030 rispetto allo scenario del cosiddetto *business as usual*. L'Indonesia formula anche un obiettivo "condizionato", al pari di altri PVS: se riceverà adeguato sostegno finanziario e tecnologico internazionale, il paese potrà raggiungere l'obiettivo ben più ambizioso di ridurre del 41% le emissioni entro il 2030.

La Russia ha un impegno di riduzione del 25-30% nel 2030 rispetto al 1990; in ragione dell'estensione delle foreste russe, le proiezioni che prevedono un aumento del carbonio stoccato e la presumibile modalità di conteggio degli assorbimenti, è probabile che le foreste contribuiscano da sole a circa metà dell'impegno di riduzione.

Il Brasile ha un impegno di riduzione del 43% nel 2030 rispetto al 2005; la totalità di questa riduzione (circa 900 MtCO_{2e} all'anno) è stata già realizzata tra il 2005 e il 2010 attraverso una drastica riduzione delle emissioni da deforestazione.

Tra i paesi ritardatari, che hanno cioè presentato gli impegni volontari di riduzione delle emissioni sfiorando la *deadline* che era prevista per l'inizio di ottobre, c'è l'Arabia Saudita; altri importanti produttori di petrolio, come Angola, Iran, Nigeria e Venezuela, a quanto risulta ai primi di novembre, non hanno invece comunicato i propri INDC.

5. Alcune considerazioni sul ruolo dell'Europa

I piani nazionali volontari, gli INDC, sono certamente uno strumento d'intervento, anzi sono l'impegno principale in campo al momento, ma non sono sufficienti per contrastare la tendenza all'aumento del riscaldamento e per imprimere una svolta risoluta ai negoziati.

L'Europa - che con più continuità e convinzione di altri *global player* ha perorato sin dal vertice di Rio la causa di un maggiore impegno sul fronte della riduzione delle emissioni - non è riuscita a consolidare e vedersi riconosciuto un ruolo di effettiva *leadership* nel corso delle varie COP, pur avendo fatto dello sviluppo dell'economia verde e delle opportunità che derivano dalla *green economy* un'opzione teorica di fondo della propria strategia complessiva. Ciò è stato ribadito in diverse indicazioni agli Stati membri fino alle Linee guida di Europa 2020, che hanno fissato il percorso che dovrà essere seguito per promuovere una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva" che crei nuovi posti di lavoro.

È vero che, in termini pratici, l'UE non si trova nella posizione "privilegiata" delle economie emergenti che si sono avvantaggiate del proprio dinamismo economico e della mancanza di una zavorra rappresentata da un consolidato apparato produttivo "marrone", il che ha permesso loro di

fare scelte coraggiose di innovazione destinando quote significative della ricchezza prodotta a investimenti in ricerca e sviluppo “verde”, come nel caso della Corea del Sud o della Cina. Tuttavia, il problema della crisi economica in Europa poteva trasformarsi in un’occasione per intraprendere più risolutamente di quanto non sia avvenuto il cammino della trasformazione profonda del modello di sviluppo, in nome di un’economia e finanza verde nella sua interezza, piuttosto che pensare di costruire un settore “verde” virtuoso, ma di nicchia, dell’economia. Proprio la crisi economica ha determinato un’opportunità inedita per la BCE, assegnandole il ruolo di principale finanziatore del sistema economico attraverso il piano di erogazione di fondi alle banche europee vincolati al sostegno del credito all’economia reale, che è risultato nell’erogazione, tra la fine del 2011 e l’inizio del 2012, di oltre mille miliardi di euro di prestiti a 3 anni alle banche dell’Eurozona al tasso dell’1%. In termini di risultati, tuttavia, in Europa non è prevalsa la volontà politica di affermare il principio di trasformazione dell’economia in senso “verde” e funzionale alla riduzione di emissioni.

Gli impegni presentati dall’UE nell’ambito del proprio contributo a livello nazionale sono maggiori di quelli di altre Parti; tuttavia era ipotizzabile anche andare oltre, come auspicato dal Comitato Europeo delle Regioni: «*stabilendo una revisione al rialzo degli impegni fissati dal Consiglio europeo nell’ottobre 2014, con una riduzione di almeno il 50 % delle emissioni di gas a effetto serra e raggiungere almeno la soglia del 40 % di energie rinnovabili e del 40 % di efficienza energetica*»³⁷. Per inciso, l’Unione e i suoi Stati membri avrebbero potuto fare di più anche solo per ratificare rapidamente l’emendamento di Doha del protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l’8 dicembre 2012, che impone ulteriori impegni giuridicamente vincolanti in materia di riduzione delle emissioni di gas serra durante il secondo periodo di applicazione del Protocollo (2013-2020) e che entrerà in vigore a livello internazionale una volta ratificato da tre quarti delle Parti del protocollo di Kyoto (ossia 144 delle 192 Parti firmatarie).

Sul piano internazionale, l’UE ha sicuramente caldeggiato l’adozione degli INDC (a riprova di ciò, l’UE è stata la seconda in assoluto a presentare il proprio INDC, dopo la Svizzera), ma il rapporto 2015 dell’UNEP già ricordato indica che, in virtù dell’adozione degli INDC, nel 2030 le emissioni saranno probabilmente circa 11 miliardi di tonnellate di meno che nello scenario senza INDC, ma comunque 12 miliardi di tonnellate in più di quanto sarebbe necessario per avere una probabilità superiore al 66% di evitare un riscaldamento superiore alla soglia dei 2 gradi centigradi entro la fine del secolo. Ciò significa che si è scelto di investire in una strategia non sufficiente per raggiungere i risultati sperati.

Avendo meno di un mese di tempo prima dell’appuntamento della COP21 di Parigi, è ancora possibile ma molto difficile immaginare una svolta significativa.

Per l’Europa, visti i precedenti, si poteva paventare il rischio di una divisione interna e l’incapacità di avere un’unica voce in materia. Da questo punto di vista, l’UE si presenta all’appuntamento di Parigi più unita che in altre occasioni, ma proprio per questo l’opzione più probabile – quella che sia rinviata l’adozione di impegni vincolanti e a lungo termine attraverso l’espedito di riconvocare le Parti per rafforzare gli impegni nazionali di 5 anni in 5 anni - è un risultato sub-ottimale per l’ambizione della COP21. Il fatto poi che l’appuntamento si celebrerà a Parigi, nel cuore del continente, simbolicamente potrebbe rappresentare una straordinaria opportunità di comunicare al mondo l’immagine di un’Europa protagonista su queste grandi sfide globali di pace e sviluppo. Eppure, nella fase preparatoria i riflettori se li è guadagnati più il Presidente degli Stati Uniti, che ha fatto del clima il perno della sua azione politica durante il suo secondo mandato e che, a settembre, insieme all’omologo cinese non ha perso l’occasione per ribadire l’impegno nella lotta ai cambiamenti climatici, rilanciando l’iniziativa congiunta annunciata a Pechino già lo scorso anno, pilastro dei rapporti bilaterali che i due paesi auspicano sia il punto di partenza per uno sforzo diplomatico multilaterale sul clima. L’UE - che, a differenza degli Stati Uniti, non ha un passato di mancata ratifica del Protocollo di Kyoto e di ostilità continua da parte del Congresso nei confronti

³⁷ Comitato Europeo delle Regioni (2015), op. cit.

di molte iniziative proposte in favore del clima e dell'energia pulita - non ha saputo cogliere le opportunità per spargliare i due blocchi contrapposti – paesi industrializzati e PVS –, pur vantando il primato di primo finanziatore al mondo in termini di Aiuti pubblici allo sviluppo e di tradizionale sostenitore degli impegni per ridurre le emissioni.

Insomma, per l'UE il ritorno in termini di immagine e riconosciuta *leadership* sul tema della riduzione delle emissioni finora non c'è stato. Piuttosto si citano spesso, come fa lo studioso inglese Simon Maxwell, paesi che sono stati una sorpresa positiva, come Bhutan, Costa Rica ed Etiopia o, all'opposto, quelli che hanno adottato strategie giudicate inadeguate, come Australia, Canada e Giappone, oltre a molte economie emergenti³⁸.

Il ministro francese degli Affari esteri e dello sviluppo internazionale, Laurent Fabius, ha parlato dell'opportunità di costruire una *Paris Climate Alliance* focalizzata su quattro pilastri: (i) un accordo universale ma differenziato per ridurre le emissioni, (ii) contributi nazionali volontari, (iii) la certezza di un sostegno finanziario per garantire equità e credibilità all'accordo, (iv) un piano d'azione che mobiliti tutte le parti – inclusi città, regioni, settore privato e società civile – per intraprendere azioni concrete³⁹. Ma i modesti risultati dell'agenda di sviluppo per il post-2015, incapace di tradurre in modo concreto – e anche in termini finanziari – il principio di un accordo universale ma differenziato, come anche l'esperienza già vissuta della COP di Copenaghen nel 2009 (preceduta da grandi aspettative ma poi incapace di sciogliere i nodi irrisolti in poco tempo), stanno a indicare che a meno di un mese dalla COP21 non si è fatto abbastanza e non c'è da essere ottimisti sui risultati da attendere. Nel caso di un accordo su un tema che, come quello della riduzione delle emissioni, è fortemente condizionato dal fattore tempo, nel senso che bisogna intervenire risolutamente e prima possibile, è difficile dimostrare che con l'adozione di una tattica dilatoria e di impegni parziali e non vincolanti, cioè accontentandosi di un obiettivo inferiore, sia più giusto parlare di un risultato positivo anziché negativo.

³⁸ <http://www.simonmaxwell.eu/blog/climate-change-the-emissions-gap.html>

³⁹ <http://www.progressiveeconomy.eu/content/cop21-paris-europe-s-commitment-will-be-decisive>

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. 100 Tra Europa e Asia: strutture di governance economica e finanziaria (ISPI – settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CESPI – settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CESPI – ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI – dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI – dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI – gennaio 2015)
- n. 106 Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi (IAI – maggio 2015)
- n. 107 L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI – settembre 2015)
- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI – settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI – settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI – ottobre 2015)
- n. 111 Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea (ISPI – ottobre 2015)
- n. 112 Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia (T.wai – novembre 2015)

*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>