
COP 28

XXVIII Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi, riferita ai risultati della COP di Dubai i cui lavori si sono appena conclusi

Introduzione

La Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2023, conosciuta anche come COP28, è stata la XXVIII Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite¹ sui cambiamenti climatici e si è tenuta all'Expo City di Dubai, sotto la presidenza degli Emirati Arabi Uniti, dal 30 novembre al 12 dicembre 2023. Rappresenta l'occasione annuale per fare un bilancio sullo stato di avanzamento di quello che senza dubbio rappresenta il più grande progetto nella storia dell'umanità: per il numero di Paesi e di persone coinvolte, per le cifre messe in gioco (in continua ridefinizione al rialzo), per la proiezione temporale (ancora 27 anni per arrivare al net zero nel 2050, 10 in più per la Cina e 20 in più per l'India).

Oltre alla 28ª Conferenza delle Parti dell'UNFCCC, ha compreso anche la 18ª Conferenza delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP18) e la 5ª Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA5).

I risultati raggiunti

Secondo il 6° Rapporto di Valutazione del Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici le attività umane, principalmente attraverso le emissioni di gas serra, hanno inequivocabilmente causato un riscaldamento globale di circa 1,1°C. Gli impatti dei cambiamenti climatici causati dall'uomo si stanno già facendo sentire in ogni regione del mondo, con coloro che hanno contribuito meno al cambiamento climatico che sono i più vulnerabili all'impatto degli eventi che, insieme alle perdite e ai danni, aumenteranno di anno in anno per via dell'incremento del riscaldamento.

Nonostante i progressi complessivi in materia di mitigazione, adattamento e mezzi di attuazione e sostegno, le Parti non sono ancora collettivamente sulla buona strada verso il raggiungimento dello scopo dell'accordo di Parigi e dei suoi obiettivi a lungo termine. I progressi senza precedenti nelle scienze e nei servizi legati alla meteorologia, al clima e all'acqua rimangono sottoutilizzati a sostegno dello sviluppo sostenibile, ma devono essere migliorati, accelerati e ampliati per sostenere il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG).

Il 14 settembre 2023 è stato pubblicato il rapporto *United in Science 2023*, realizzato dall'Organizzazione meteorologica mondiale (WMO) con i contributi di 18 tra agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni

¹ UNFCCC

internazionali. Secondo tale rapporto solo il 15% degli SDG è sulla buona strada per essere conseguito entro il 2030.

Per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi di limitare il riscaldamento ben al di sotto dei 2 °C e preferibilmente a 1,5 °C, le emissioni globali di gas serra devono essere ridotte rispettivamente del 30% e del 45% entro il 2030 e 2050, con l'anidride carbonica prossima allo zero netto entro quel termine.

Secondo un rapporto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, presentato il 14 novembre 2023, che ha esaminato i Contributi determinati a livello nazionale (NDC) dei 195 paesi aderenti, con le tendenze in essere le emissioni globali di gas serra dovrebbero aumentare del 9% entro il 2030, rispetto ai livelli del 2010, mentre l'impegno è di diminuire del 45% entro la fine del decennio.

Il 20 novembre 2023 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) ha pubblicato l'*Emissions Gap Report 2023*, secondo il quale le emissioni globali di gas serra sono aumentate dell'1,2% dal 2021 al 2022, raggiungendo un nuovo primato di 57,4 gigatonnellate di anidride carbonica equivalente (GtCO₂e), aggiungendo che gli impegni sul cambiamento climatico per il 2030 mettono il pianeta sulla strada per limitare l'aumento della temperatura globale tra 2,5 e 2,9 °C rispetto ai livelli preindustriali.

D'altro canto la rivista "The Economist", in un suo articolo di poco precedente al lancio del COP 28, consiglia di valorizzare quanto si è già fatto e trarne i dovuti insegnamenti piuttosto che lamentarsi per la lentezza con cui ci si è mossi: "Progress on climate change has been too slow. But it's been real – And the world needs to learn from it".

I punti chiave dell'accordo GST (*Global StockTake*)²

Il testo definitivo sul primo inventario GST (seguiranno 2028, 2033 e così via ogni 5 anni) delle azioni messe in campo dal 2020 ad oggi in base all'Accordo di Parigi sul clima, parte dalla considerazione netta che i Paesi sono ampiamente "fuori strada" rispetto agli obiettivi di Parigi.

L'inventario non è fine a sé stesso: serve ad indicare la cornice nella quale preparare i nuovi impegni nazionali sotto l'Accordo che ogni Paese dovrà aggiornare entro il 2025:

- A) *Triplicare la capacità di energia rinnovabile a livello globale e raddoppiare il tasso medio annuo globale di miglioramenti dell'efficienza energetica entro il 2030.* (Si tratta di un obiettivo importante ma che secondo l'Agenzia Internazionale dell'Energia³ ridurrebbe solo del 30% il gap delle emissioni per mantenere in vita l'obiettivo +1.5 °C);
- B) *Accelerare gli sforzi verso l'eliminazione graduale dell'energia prodotta dal carbone.* (Un solido programma di mitigazione dovrebbe prevedere il *phase out* dal carbone, sia compensato da CCS⁴ che no);
- C) *Accelerare gli sforzi a livello globale verso sistemi energetici a zero emissioni nette, utilizzando combustibili a zero e a basse emissioni di carbonio ben prima o entro la metà del secolo o intorno ad essa* (Annunciare di voler raggiungere lo zero netto non è sufficiente se non si specifica come e quando si intende farlo. La scienza chiede di ridurre almeno il 90% delle emissioni e di ricorrere a strumenti di neutralizzazione solo per le emissioni residue - al massimo il 10% delle emissioni totali. Non specificare in che percentuale le emissioni possano essere neutralizzate per raggiungere emissioni nette zero, riduce notevolmente l'ambizione);
- D) *Abbandonare (transitioning away, no phase-out) i combustibili fossili nei sistemi energetici, in modo giusto, ordinato ed equo, accelerando l'azione in questo decennio critico, in modo da raggiungere net-zero emission entro il 2050 in linea con la scienza* (Questa formulazione può

² Meccanismo di revisione degli impegni assunti dai Paesi sulla base dell'analisi degli obiettivi già raggiunti.

³ IEA

⁴ cattura e stoccaggio del carbonio

essere intesa come onnicomprensiva di tutte le fonti fossili, sia compensate che no, tuttavia il testo non lo esplicita).

- E) *Accelerare le tecnologie a zero e basse emissioni, comprese, tra l'altro, le energie rinnovabili, il nucleare, le tecnologie di abbattimento e rimozione come la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio, in particolare nei settori difficili da abbattere, e la produzione di idrogeno a basse emissioni di carbonio;*
- F) *Accelerare e ridurre sostanzialmente le emissioni diverse dal biossido di carbonio a livello globale, comprese in particolare le emissioni di metano, entro il 2030* (Il lavoro sul metano rappresenta l'opportunità più rapida per rallentare il tasso di riscaldamento globale; il metano ha un potere riscaldante più di 80 volte superiore a quello dell'anidride carbonica nei primi 20 anni in cui raggiunge l'atmosfera);
- G) *Accelerare la riduzione delle emissioni derivanti dal trasporto stradale impiegando varie modalità, anche attraverso lo sviluppo delle infrastrutture e la rapida diffusione di veicoli a zero e a basse emissioni;*
- H) *Eliminare gradualmente, quanto prima possibile, i sussidi inefficienti ai combustibili fossili che non affrontano la povertà energetica o le semplici transizioni* (Il paragrafo lascia spazio a dubbi pratici e interpretativi giustificando il mantenimento dei sussidi che beneficiano le fasce più vulnerabili, anche se in realtà la maggior parte dei sussidi ai fossili è di per sé inefficiente perché non varia in base al reddito e di conseguenza ne beneficiano soprattutto i più ricchi, non risolvendo ma anzi esacerbando la povertà energetica).

Finanza

Ampia disponibilità è stata dichiarata dei maggiori stati industrializzati, per sostenere finanziariamente il *Loss & Damage Fund*, il fondo per il risarcire le perdite e i danni subiti dai paesi che sono meno responsabili del riscaldamento globale ma ne subiscono i suoi danni peggiori, istituito già nella Cop27 del 2022, svoltasi in Egitto. Anche se sembra ancora distante l'obiettivo posto dalle Nazioni Unite, secondo cui le necessità per le perdite e i danni ammontano a circa 140-300 miliardi di dollari all'anno fino al 2050. Iniziative significative riguardano gli impegni assunti per alimentare le risorse del "*Green Climate Fund*", meccanismo finanziario per assistere i paesi in via di sviluppo nelle pratiche di adattamento e mitigazione per contrastare il cambiamento climatico, con 3,5 miliardi di dollari, e l'annuncio della Banca Mondiale di un aumento di 9 miliardi di dollari all'anno per il finanziamento di progetti legati al clima per il 2024 e il 2025.

Intanto cresce nei Paesi più sviluppati la sensibilità ambientale, ma cresce anche la percezione del costo della transizione ambientale con gli obiettivi sempre più grandiosi che essa si pone, richiedendo – nei Paesi ad economia di mercato – un forte impegno delle imprese private in sinergia con le istituzioni pubbliche.

I cittadini sono coinvolti non solo e non tanto come investitori ma – nei Paesi con regimi democratici – anche come elettori. In questo ambito la crescente percezione che la transizione energetico-ambientale non si autoripagherà, ma comporterà costi e/o cambiamenti nelle abitudini molti elevati, potrà tradursi in malcontenti rilevanti e in pesanti punizioni per i governi e partiti che gestiscono la transizione stessa.

Negli USA come in Europa si registra il crollo dell'interesse degli investitori per i fondi cosiddetti *ESG*⁵, destinati in larga misura a premiare le imprese ambientalmente più impegnate. Hanno pesato le accuse (peraltro molto spesso fondate) di *greenwashing* verso molti dei fondi ESG.

⁵ Environmental, Social, e Governance, tre dimensioni fondamentali per verificare, misurare, controllare e sostenere (con acquisto di prodotti o con scelte di investimento) l'impegno in termini di sostenibilità di una impresa o di una organizzazione.

Alle banche è spesso rimproverato un eccesso di attenzione verso gli investimenti fatti dalle compagnie petrolifere in ricerca di nuovi giacimenti, investimenti contrari allo “spirito di Parigi”, che richiede nel tempo di contrarre (*phase down*) sino a ridurre drasticamente (*phase out*) l'estrazione di combustibili fossili dai giacimenti già operativi. La “sensibilità” degli istituti di credito deve centrarsi sui rischi che una banca può correre se destina una quota troppo alta di risorse alle imprese operanti nei combustibili fossili, nel presupposto ovviamente che il *phase down/out* abbia successo. Ed è basata proprio sulla necessità di offrire al mercato finanziario un quadro più completo dei rischi la spinta (principalmente negli US, UE e UK) verso una regolamentazione/ autoregolamentazione che aumenti il livello di trasparenza delle banche in materia.

In Italia

Nel complesso, l'UE e i suoi paesi sono il principale fornitore di finanziamenti per il clima a livello mondiale. Volendo rispettare gli impegni, secondo Legambiente l'Europa e l'Italia dovrebbero puntare almeno al 50% di rinnovabili e il 20% di efficienza energetica per ridurre le emissioni del 65% entro il 2030, alla fuoriuscita dal gas fossile entro il 2035 (rinnovabili 100%), dal petrolio nel 2040, per raggiungere la neutralità climatica prima del 2050. In Italia, secondo ASviS⁶ è ancora possibile centrare gli obiettivi climatici europei al 2030 (-55% di emissioni rispetto al 1990) e al 2050 (neutralità carbonica). Per rendere il Paese all'avanguardia nella lotta alla crisi climatica occorre però rivedere i Piani per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, il Pniec e il Pnacc⁷ che necessitano di ulteriori sviluppi per orientare le politiche economiche, sociali e ambientali in direzione dello sviluppo sostenibile. Il Pnacc va approvato il prima possibile e va soprattutto finanziato dato che, al momento, non sono previste risorse dedicate a questo importante Piano di adattamento alla crisi climatica. Affinché il nostro Paese guidi la transizione energetica ed ecologica, è vitale dotarsi di una Legge per il clima, come fatto da altri gradi Paesi europei, delineando obiettivi e una governance efficace e coinvolgendo attivamente soggetti economici e sociali nella definizione delle politiche climatiche.

Conclusioni

Il testo approvato dell'accordo finale è stato il primo nella storia delle COP a menzionare esplicitamente la necessità di abbandonare tutti i combustibili fossili, (è stato chiamato “UAE Consensus”) dichiarandoli colpevoli del riscaldamento globale. Non era mai stato fatto su un documento ONU. Nominandoli, riconosce che da questa fonte di energia e questo tipo di economia dobbiamo allontanarci (*transition away*). Nel documento conclusivo della COP26 di Glasgow si faceva riferimento solo al consumo di carbone.

Tuttavia, ha suscitato diverse critiche la decisione di escludere l'introduzione di vincoli sia al *phase-out*, sia al *phase-down* dell'uso dei combustibili fossili, così come quelle di non delineare dei piani chiari di sostegno economico ai Paesi in via di sviluppo al fine di raggiungere gli stessi obiettivi, e l'inclusione dei combustibili “a basso impatto di emissioni”, come il gas naturale, nelle risorse utili alla transizione ecologica.

Inoltre, anche la scelta di includere i sistemi di cattura e sequestro del carbonio fra le “tecnologie a zero o a basse emissioni” da sviluppare è stata messa in discussione, per via dei dubbi diffusi sui loro costi e sulla loro efficacia rispetto ad altre tecniche.

⁶ Rapporto ASviS 2023

⁷ Piano nazionale integrato energia e clima e Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici



"Abbiamo fatto progressi incrementali rispetto al *business as usual*, quando ciò di cui avevamo veramente bisogno è un cambiamento esponenziale nelle nostre azioni e nel nostro sostegno", ha detto Anne Rasmussen, la negoziatrice di Samoa e rappresentante di AOSIS⁸, facendo eco al diffuso senso di esclusione espresso da chi voleva di più.

⁸ Alleanza dei piccoli Stati insulari