
COP 27

La conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2022

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota di sintesi, relativa alla XXVII UN Conference of the Parties.

Introduzione

In un contesto particolarmente difficile si è svolta a Sharm el Sheikh, in Egitto, la Conferenza delle Parti ¹, nel 30° anniversario dell'adozione della *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici* (UNFCCC).² Le Parti sono appunto gli Stati che hanno aderito alla Convenzione e gli incontri periodici, le COP sono lo strumento per monitorare il rispetto degli accordi e l'assunzione di nuovi impegni, riaffermando insieme ai risultati di tutte le precedenti sessioni, il ruolo critico del multilateralismo basato sui valori e sui principi delle Nazioni Unite e l'importanza della cooperazione internazionale per affrontare le questioni globali.

L'edizione 27, inaugurata il 6 novembre, è stata preceduta, tra gli altri, dalla pubblicazione del *Rapporto sul divario di Emissioni 2022* dell'UNEP³, secondo il quale “*se i Paesi non aumenteranno drasticamente i propri sforzi per contrastare la crisi climatica, il mondo rischia una catastrofe globale*”. E si è conclusa il 18 novembre lasciando molti nodi particolarmente importanti e scottanti da anni, in attesa di una risposta e di un impegno, per una transizione verso stili di vita sostenibili e modelli sostenibili di consumo e produzione.

L'esito del summit

Il documento finale (*Piano di implementazione di Sharm el-Sheikh*) rileva innanzitutto che la situazione geopolitica globale sempre più complessa e impegnativa e il suo impatto sulla situazione energetica, alimentare ed economica, nonché le ulteriori sfide associate alla ripresa socioeconomica dalla pandemia di coronavirus, non dovrebbero essere utilizzate come pretesto per tornare sui propri passi, sviare o depriorizzare l'azione per il clima. D'altronde è innegabile che l'aumento dei prezzi dell'energia a seguito della guerra in Ucraina abbia allentato gli sforzi di molti Paesi verso la transizione energetica, che a sua volta richiederebbe un progressivo incremento del costo delle fonti fossili. Con la crisi, infatti, diversi Paesi hanno dovuto prendere decisioni di breve periodo in senso opposto rispetto alla transizione a un sistema basato su fonti energetiche pulite, come ad esempio il ritorno alle centrali a carbone.

¹ Conference of the Parties, nota come COP

² Trattato internazionale ambientale prodotto dalla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite, informalmente conosciuta come Summit della Terra, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, detto anche “Accordi di Rio”

³ Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente

La concomitanza di altri rilevanti eventi internazionali (G20) ha causato l'assenza di importanti leader di governo negli ultimi giorni della conferenza, che sono quelli in cui si chiudono le negoziazioni con accordi di natura politica. Questo ha reso la risoluzione finale poco incisiva, evidenziando gli interventi dei singoli, in particolare della delegazione USA, del neo presidente brasiliano che ha garantito l'arresto della deforestazione in Amazzonia, anche se l'impegno più concreto è venuto dal vicepresidente della Commissione Europea, con l'aumento dal 55% al 57% delle riduzioni delle emissioni dell'UE al 2030.

La risoluzione rileva naturalmente l'urgente necessità di affrontare, in modo globale e sinergico, le crisi globali interconnesse dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità nel più ampio contesto del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Scienza e urgenza

La Conferenza riconosce l'importanza della migliore scienza disponibile per un'azione e un'elaborazione politica che siano efficaci per il clima.

Accogliendo il contributo dei gruppi di lavoro II e III al VI *Rapporto di valutazione sui cambiamenti climatici* dell'IPCC⁴, che evidenzia la necessità di rafforzare le politiche e le misure di decarbonizzazione per rimanere in linea con l'obiettivo di contenimento del gradiente termico non superiore a 1,5°C a fine secolo, la risoluzione finale dichiara che tale obiettivo richiede un rapido processo di riduzione delle emissioni del 43% al 2030 rispetto ai livelli del 2019, senza però indicare come ottenerlo.

L'*Emission Gap Report* di UNEP⁵ (*The closing window*), mostra che gli impegni attuali non sono neppure in linea con l'obiettivo dei 2 gradi.

Riconosce l'impatto dei cambiamenti climatici sulla criosfera e la necessità di una maggiore comprensione di tali impatti, compresi i punti critici.

Energia

E' urgente e necessario ridurre in maniera immediata, profonda e duratura le emissioni globali di gas serra da parte degli Stati in tutti i settori applicabili, anche attraverso l'aumento dell'energia rinnovabile e a basse emissioni, partenariati per una transizione energetica giusta e altre azioni di cooperazione.

La crisi energetica globale senza precedenti, pone l'accento sull'urgenza di trasformare rapidamente i sistemi energetici per renderli più sicuri, affidabili e resilienti, anche accelerando le transizioni pulite e giuste verso le energie rinnovabili e a basse emissioni, nell'ambito della diversificazione dei mix e dei sistemi energetici durante questo decennio critico per azioni da intraprendere e risultati da conseguire.

Mitigazione

Sulla base dell'equità e della migliore conoscenza scientifica disponibile, riflettendo le rispettive responsabilità e capacità, comuni ma diverse alla luce delle diverse circostanze nazionali, e nel contesto dello sviluppo sostenibile, la risoluzione finale invita le Parti ad accelerare lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie e l'adozione di politiche per la transizione. Anche aumentando rapidamente la diffusione di misure di generazione di energia pulita e di efficienza energetica. Anche accelerando gli sforzi verso l'eliminazione graduale della produzione di energia da carbone e l'eliminazione graduale delle sovvenzioni ai combustibili fossili, fornendo nel contempo un sostegno mirato ai più poveri e vulnerabili. Ribadisce il suo invito alle Parti a prendere in considerazione ulteriori azioni per ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra diversi da anidride carbonica, compreso il metano.

⁴ Intergovernmental Panel for Climate Change

⁵ United Nations Environment Programme

Riconosce l'importanza di massimizzare gli impatti economici e sociali positivi e minimizzare gli impatti economici e sociali negativi dell'attuazione delle misure e a tal proposito accoglie con favore l'adozione di decisioni in bozza contenute nel *"Report del forum sull'impatto dell'implementazione delle misure"*⁶.

Adattamento

Su questo capitolo, allineandosi ai risultati del gruppo di lavoro IPCC, rileva con seria preoccupazione il divario esistente tra gli attuali livelli di adattamento e i livelli necessari per rispondere agli effetti negativi del cambiamento climatico, ed esorta le Parti ad adottare un approccio trasformativo per migliorare la capacità di adattamento, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità ai cambiamenti climatici.

Occorre che i paesi sviluppati aumentino urgentemente e in modo significativo i finanziamenti per il clima, il trasferimento di tecnologia e il rafforzamento delle capacità di adattamento, in modo da rispondere alle esigenze delle Parti dei paesi in via di sviluppo, come parte di uno sforzo globale, anche per la formulazione e attuazione di piani nazionali di adattamento e comunicazioni di adattamento.

Sottolinea il ruolo del Fondo per i Paesi meno sviluppati e del Fondo speciale per i cambiamenti climatici nel sostenere le azioni dei Paesi in via di sviluppo per affrontare i cambiamenti climatici, accoglie con favore gli impegni assunti nei confronti dei due fondi e invita i Paesi sviluppati a contribuire ulteriormente ai due fondi.

Con particolare riferimento all'idrosfera, sottolinea l'importanza di proteggere, conservare e ripristinare l'acqua e gli ecosistemi a essa collegati, compresi i bacini fluviali, le falde acquifere e i laghi, ed esorta le Parti a integrare ulteriormente l'acqua negli sforzi e nei piani di adattamento.

Perdita e danno

Rileva con grave preoccupazione, secondo le informazioni contenute nei contributi dei gruppi di lavoro II e III al VI rapporto IPCC, la crescente gravità, portata e frequenza in tutte le regioni delle perdite e dei danni associati agli eventi avversi, gli effetti dei cambiamenti climatici, che provocano devastanti perdite economiche e non economiche, tra cui lo sfollamento forzato, e ripercussioni sul patrimonio culturale, sulla mobilità umana e sulla vita e sui mezzi di sussistenza delle comunità locali, e sottolinea l'importanza di una risposta adeguata ed efficace a perdite e danni. In particolare esprime profonda preoccupazione per i notevoli costi associati a perdite e danni per i Paesi in via di sviluppo, che determinano un crescente onere del debito e pregiudicano la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

La novità, accolta con favore, è l'adozione delle decisioni -/CP.27 e -/CMA.4, che stabiliscono le disposizioni istituzionali della rete di Santiago⁷ per evitare, ridurre al minimo e affrontare le perdite e i danni associati agli effetti negativi del cambiamento climatico, e per l'attuazione degli approcci pertinenti a livello locale, nazionale e regionale nei Paesi in via di sviluppo.

Per rendere operativo il nuovo fondo dedicato ai Paesi in via di sviluppo (*Loss and Damage*) e per sistematizzare l'uso delle risorse già previste a questo fine, è stato istituito un apposito Comitato di Transizione, che dovrà sottoporre le sue proposte alla prossima COP.

Preallarme e osservazione sistematica

La risoluzione sottolinea la necessità di colmare le lacune esistenti nel sistema globale di osservazione del clima, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, e riconosce che un terzo del mondo, compreso il 60%

⁶ Report of the forum on the impact of the implementation of response measures

⁷ Santiago Network

dell'Africa, non ha accesso ai servizi di allerta precoce e d'informazione sul clima. Sottolinea inoltre la necessità di rafforzare il coordinamento delle attività da parte della comunità di osservazione sistematica e la capacità di fornire informazioni climatiche utili e attuabili per sistemi di mitigazione, adattamento e allerta precoce, nonché informazioni per consentire la comprensione dei limiti di adattamento e dell'attribuzione di eventi estremi.

A tal proposito, accoglie con favore e ribadisce l'appello del Segretario generale delle Nazioni Unite, rivolto in occasione della giornata mondiale della meteorologia lo scorso 23 marzo 2022, a proteggere tutti sulla Terra attraverso la copertura universale dei sistemi di allerta precoce contro le condizioni meteorologiche estreme e i cambiamenti climatici entro i prossimi cinque anni e invita i partner per lo sviluppo, le istituzioni finanziarie e le entità operative del meccanismo finanziario a fornire supporto per l'attuazione dell'iniziativa *Early Warnings for All*⁸.

Attuazione: percorsi per una transizione giusta

La risoluzione finale afferma che le soluzioni sostenibili e giuste alla crisi climatica devono basarsi su un dialogo sociale significativo ed efficace e sulla partecipazione di tutte le parti interessate, e osserva che la transizione globale verso basse emissioni offre opportunità e sfide per lo sviluppo economico sostenibile e l'eradicazione della povertà.

Una transizione giusta ed equa comprende percorsi che includono energia, socioeconomia, forza lavoro e altre dimensioni, che devono essere tutte basate su priorità di sviluppo definite a livello nazionale e includere la protezione sociale in modo da mitigare i potenziali impatti associati alla transizione, ed evidenzia il ruolo importante degli strumenti legati alla solidarietà e protezione sociale nella mitigazione degli impatti delle misure applicate.

Finanza

La risoluzione finale stima i flussi finanziari annuali destinati ai Paesi in via di sviluppo in circa 800 milioni di dollari, che corrisponde a un terzo di quanto richiesto per rispettare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Sottolinea che è necessario investire circa 4 bilioni di dollari all'anno in energie rinnovabili fino al 2030 per raggiungere emissioni nette zero entro il 2050, e che, inoltre, si prevede che una trasformazione globale verso un'economia a basse emissioni di carbonio richiederà investimento di almeno 4–6 bilioni l'anno. Sottolinea inoltre che l'erogazione di tali finanziamenti richiederà una trasformazione del sistema finanziario e delle sue strutture e processi, coinvolgendo governi, banche centrali, banche commerciali, investitori istituzionali e altri attori finanziari.

Rileva il crescente divario tra le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, in particolare quelle dovute ai crescenti impatti dei cambiamenti climatici e al loro accresciuto indebitamento, e il sostegno fornito e mobilitato per i loro sforzi per attuare i loro contributi determinati a livello nazionale, sottolineando che tale fabbisogno è ora stimato a 5,8–5,9 bilioni di dollari per il periodo precedente al 2030.

Si registrano pochi avanzamenti anche sull'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, quello che prevede l'avvio di due nuovi strumenti di mercato, ITMO (International Transferable Mitigation Outcome) e SDM (Sustainable Development Mechanism), le cui regole erano state definite lo scorso anno a Glasgow. Sui primi - diritti di emissione negoziabili - manca la decisione su alcuni aspetti procedurali che ne autorizzano la trasferibilità. Sui secondi - che consentono di attribuire crediti a chi realizza progetti di mitigazione - non è stato istituito l'organo delle Nazioni Unite che dovrebbe rilasciarli.

⁸ The UN Executive Action Plan for the Early Warnings for All

La risoluzione esorta le Parti dei Paesi sviluppati a fornire un sostegno rafforzato, anche attraverso risorse finanziarie, trasferimento di tecnologia e rafforzamento delle capacità, per assistere le Parti dei Paesi in via di sviluppo per quanto riguarda sia la mitigazione sia l'adattamento, in continuità con i loro obblighi esistenti ai sensi della Convenzione, e incoraggia le altre Parti fornire o continuare a fornire tale supporto volontariamente.

Invita gli azionisti delle banche multilaterali di sviluppo e delle istituzioni finanziarie internazionali a riformare le pratiche e le priorità, allineare e aumentare i finanziamenti, garantire un accesso semplificato e mobilitare finanziamenti per il clima da varie fonti, e incoraggia le banche multilaterali di sviluppo a innovare visione e modello operativo, canali e strumenti idonei, allo scopo di affrontare adeguatamente l'emergenza climatica globale, compreso l'impiego di una suite completa di strumenti, dalle sovvenzioni alle garanzie, e strumenti non di debito, al fine di aumentare sostanzialmente i finanziamenti per il clima.

Migliorare l'attuazione: azione degli stakeholder non Parti

La risoluzione riconosce alle parti interessate non appartenenti alle Parti l'impegno nell'azione per il clima, impegno che integra e amplia l'azione benefica, pur riconoscendo il ruolo fondamentale dei governi nell'azione sui cambiamenti climatici nell'ambito del Convenzione, del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi. Riconosce l'importante ruolo delle popolazioni indigene, delle comunità locali, delle città e della società civile, compresi i giovani e i bambini, nell'affrontare e rispondere ai cambiamenti climatici. E sottolinea l'urgente necessità di un'azione multilivello e cooperativa a tale riguardo. Prende atto dell'adozione del piano d'azione nell'ambito del programma di lavoro di Glasgow con decisione -/CP.27.

Incoraggia le Parti ad aumentare la partecipazione piena, significativa ed equa delle donne all'azione per il clima e a garantire un'attuazione, e mezzi di attuazione, rispettosi del genere anche attuando pienamente il programma di lavoro di Lima⁹ sul genere e il suo piano d'azione in materia di genere, per aumentare l'ambizione e raggiungere gli obiettivi climatici. Invita le Parti a fornire sostegno ai Paesi in via di sviluppo per intraprendere azioni relative al genere e attuare il piano d'azione in materia di genere.

Riconosce il ruolo dei bambini e dei giovani come agenti del cambiamento nell'affrontare e rispondere al cambiamento climatico e incoraggia le Parti a includere i bambini e i giovani nei loro processi di progettazione e attuazione di politiche e azioni sul clima e, se del caso, a considerare l'inclusione di giovani rappresentanti e negozianti nelle loro delegazioni nazionali, riconoscendo l'importanza dell'equità intergenerazionale e mantenendo la stabilità del sistema climatico per le generazioni future.

Non si registrano progressi rilevanti sugli accordi volontari, complementari all'Accordo di Parigi, che avevano caratterizzato la COP 26 in relazione a diversi settori, tra cui il BOGA¹⁰, a causa delle tensioni sui prezzi dei mercati energetici, che hanno disincentivato ulteriori impegni sull'eliminazione delle fonti fossili, e del peso degli interessi dei Paesi estrattori in questa COP.

La prossima COP si svolgerà nel 2023 a Dubai. Intanto il carbon budget¹¹ si assottiglia e all'attuale ritmo si esaurirà in circa un decennio. Per evitare le conseguenti devastanti sulla natura, la salute, la disponibilità di cibo e l'economia è necessario invertire subito la rotta. Per dirla con le parole del Segretario Generale dell'ONU *"la finestra per intraprendere azioni urgenti per il clima si sta chiudendo rapidamente"*.

⁹ COP20, riunitasi a Lima, in Perù, nel 2014

¹⁰ Beyond oil and gas alliance

¹¹ La quantità di emissioni che il pianeta può ancora sopportare per restare in linea con l'obiettivo di 1,5 gradi,