

LA COP23 E IL PERCORSO DI IMPLEMENTAZIONE DELL'ACCORDO DI PARIGI

Stefano Caserini^{1,*}, Valentino Piana², Federico Brocchieri³

¹ Politecnico di Milano, Dipartimento di Ingegneria Civile ed Ambientale, Milano.

² Economics Web Institute, Roma.

³ Italian Climate Network, Roma.

Sommario – La XXIII Conferenza della Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP23), che si è svolta a Bonn nel novembre 2017, ha prodotto un risultato utile e bilanciato, dimostrando come la spinta della COP21 di Parigi non si sia spenta. Nei lavori della COP23 si è messo a punto un percorso condiviso mirato a definire i dettagli dell'implementazione dell'Accordo di Parigi. Altri aspetti della COP23 sono comunque importanti per valutare il futuro del negoziato sul clima.

Parole chiave: cambiamenti climatici, politiche ambientali, negoziati internazionali.

COP23 AND THE PATH FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PARIS AGREEMENT

Abstract – The 23rd Conference of the Parties (COP23) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which took place in Bonn in November 2017, produced a useful and balanced result, proving how the “spirit of Paris” which characterized COP21 has not extinguished. During COP23, a shared path has been developed, aimed at defining the implementation details of the Paris Agreement. However, other outcomes of COP23 are important to assess the future of climate negotiations.

Keywords: climate change, environmental policies, international negotiations.

1. INTRODUZIONE

Dal 6 al 18 novembre si è svolta a Bonn la XXIII Conferenza della Parti (COP23) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC).

Dopo che nella Conferenza di Marrakech è stata ribadita la volontà di dare rapida applicazione all'Accordo di Parigi (Caserini e Piana, 2016), nella conferenza di Bonn si è cercato di mettere a punto i dettagli della sua implementazione. Si tratta di dettagli importanti, fondamentali, perché gli impegni di riduzione delle emissioni fino ad oggi presentati nell'ambito dell'Accordo di Parigi attraverso i Contributi Determinati a livello Nazionale

(NDC) dei vari Paesi sono ben lontani da quanto sarebbe necessario per raggiungere gli ambiziosi obiettivi dell'Accordo stesso, ossia mantenere l'incremento delle temperature globali rispetto al periodo pre-industriale “*ben al di sotto dei 2°C*” (UNEP, 2017).

La presidenza della COP23 è stata di Fiji, piccolo paese insulare in via di sviluppo e da sempre in prima linea con gli Stati AOSIS (Alliance of Small Island States) per promuovere obiettivi ambiziosi nel negoziato UNFCCC.

La COP23 ha visto un'ampia partecipazione sia delle delegazioni negoziali che della società civile, con un totale di 16028 delegati, di cui 9202 delegati governativi, 5543 osservatori e 1283 giornalisti.

2. RISULTATI DELLA COP23

La COP23 si è chiusa nella mattina di sabato 18 novembre, dopo una nottata di negoziato ininterrotto, con l'adozione del “Fiji Momentum for Implementation” (traducibile come “La spinta di Fiji per l'implementazione”), la principale di 27 Decisioni approvate.

Questo documento definisce e struttura il percorso di implementazione relativo a tre elementi cardine dei negoziati sul clima:

- 1) il “Paris Agreement Work Programme” (Programma di lavoro sotto l'Accordo di Parigi), che costituisce l'insieme degli elementi legati all'Accordo di Parigi che devono essere resi operativi secondo quanto definito dalla Decisione della COP21;
- 2) il “Talanoa Dialogue”, Dialogo Facilitativo che dovrebbe portare i 174 Paesi che hanno già ratificato l'Accordo a rilanciare ed incrementare l'ambizione dei propri NDC presentati a partire dal 2015;
- 3) l'Azione e Implementazione pre-2020, per la definizione del set di Decisioni che riguardano l'orizzonte temporale precedente all'inizio del “periodo d'impegno” dell'Accordo di Parigi.

* Per contatti: Via Golgi 39, 20133 Milano (Italia). Tel. +39 02.23996414, e-mail: stefano.caserini@polimi.it.

Le principali decisioni approvate durante la COP23 sono descritte nei paragrafi successivi.

2.1. Completamento del “Paris Agreement Work Programme”

L’effettiva efficacia dell’Accordo di Parigi dipenderà nei prossimi anni dai progressi del “Paris Agreement Work Programme” (PAWP), senza il quale l’Accordo rimarrebbe sostanzialmente un documento privo di strumenti attuativi. Il PAWP è diviso per temi, seguendo gli articoli dell’Accordo di Parigi e i paragrafi della Decisione della COP21:

- mitigazione e NDCs (art.4 e paragrafi 22-35);
- meccanismi di mercato (art.6 e paragrafi 36-40);
- adattamento (art.7 e paragrafi 41, 42, 45);
- *loss & damage* (art.8 e paragrafi 47-51);
- finanza (art.9 e paragrafi 52-64);
- sviluppo e trasferimento tecnologico (art.10 e paragrafi 66-70);
- capacity-building (art.11 e paragrafo 81);
- educazione (art.12 e paragrafi 82-83);
- trasparenza (art.13 e paragrafi 84-98);
- *global stocktake* (art.14 e paragrafi 99-101);
- *compliance* (art.15 e paragrafi 102-103).

La COP23 ha definito le scadenze per garantire il completamento dei lavori del PAWP secondo l’attuale programma, ovvero entro la COP24, che si terrà nel dicembre 2018 a Katowice (Polonia); ha inoltre ribadito la necessità di accelerare i lavori, richiedendo a tal fine, qualora possibile, l’organizzazione di una ulteriore sessione negoziale da tenersi a cavallo tra il negoziato intermedio (pre-

visto per la prima metà di maggio 2018) e la COP24.

2.2. Avvio del Talanoa Dialogue

Si tratta di una forma di confronto politico facilitato ed inclusivo rispetto ai caratteri degli NDCs, descritto nel dettaglio nell’allegato 2 della Decisione, che prevede:

- una fase preparatoria (descritta in Figura 1) che inizia a gennaio e si concluderà alla COP24, con una sessione negoziale nel maggio 2018, con input da diversi portatori di interesse, sia statali che non-statali, e che si baserà anche sui contributi dello Special Report dell’IPCC su 1,5°C, attualmente in fase di redazione (IPCC, 2017).
- una fase politica (descritta dallo schema riportato in Figura 2), che si svolgerà durante la COP24, e che vedrà coinvolti ministri e capi di Stato, per fare il punto su quanto fatto dalle Parti verso l’obiettivo a lungo termine di riduzione a zero le emissioni nette di gas climalteranti (articolo 4, paragrafo 1 dell’Accordo di Parigi: raggiungere un equilibrio tra le fonti di emissioni antropogeniche e gli assorbimenti di gas ad effetto serra).

Il Dialogo costituirà un passo essenziale per le modalità di presentazione, i contenuti, l’ambizione e le modalità di reporting dei prossimi NDCs. Su quest’ultimo punto si è registrato uno scontro tra Paesi Sviluppati ed il gruppo “G77”, guidato dalla Cina, che ha cercato di promuovere una cosiddetta “biforcazione”, ovvero l’adozione di linee guida, modalità di contabilizzazione e scadenze di re-

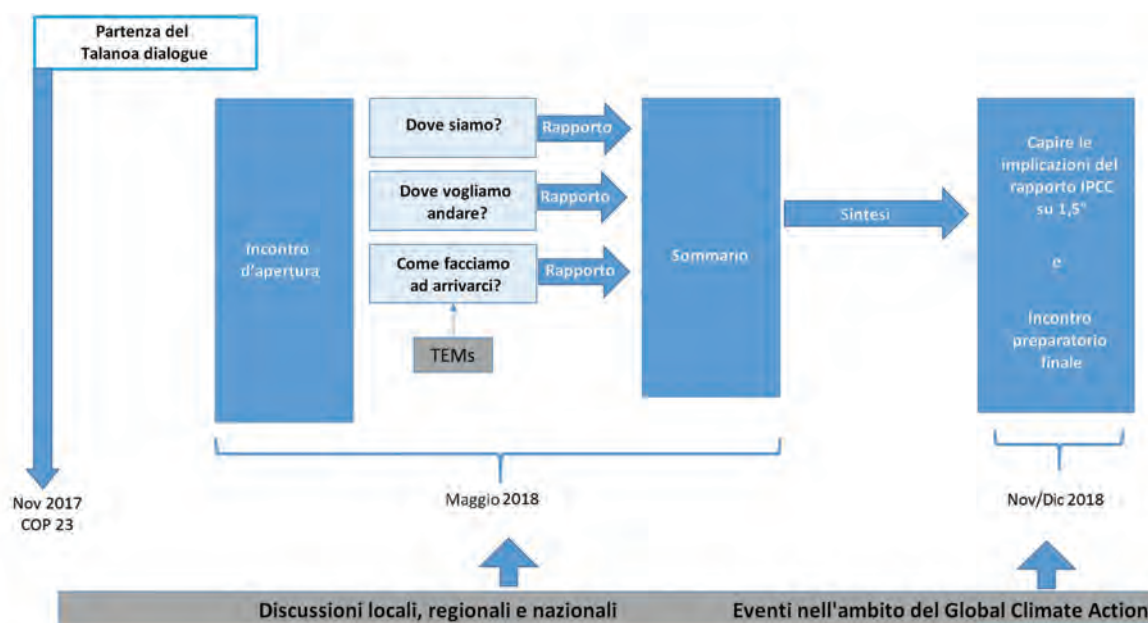


Figura 1 – Fase preparatoria del Talanoa Dialogue (Fonte: UNFCCC, 2017)

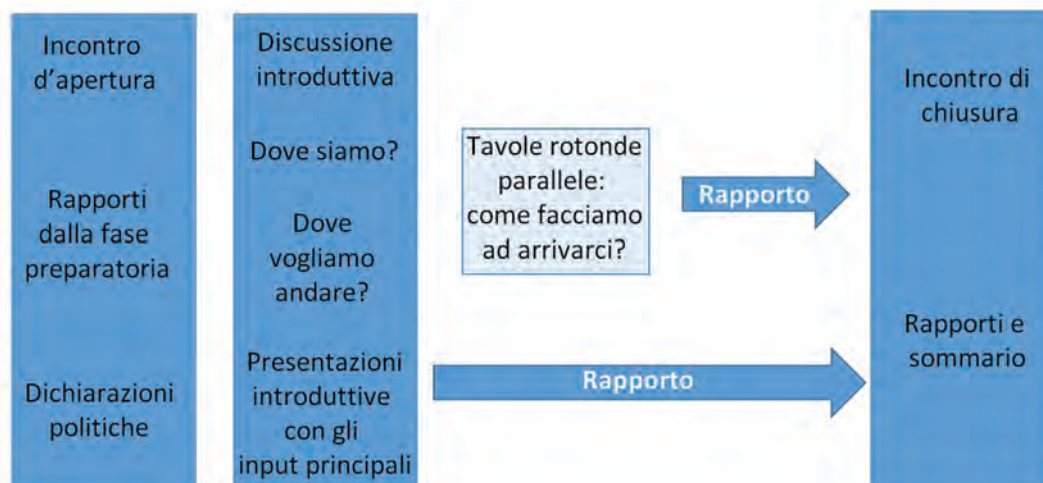


Figura 2 – Fase politica del Talanoa Dialogue (Fonte: UNFCCC, 2017)

porting differenziate tra Paesi in via di sviluppo e Paesi sviluppati; questi ultimi hanno considerato questa richiesta come un tentativo di “tornare indietro” rispetto all’unità di intenti e di azione sancita con l’Accordo di Parigi.

2.3. Azioni Pre-2020

Il testo finale dedicato al pre-2020 è quello più lungo e strutturato della Decisione, con una enfasi inaspettata, tenendo conto che all’inizio delle due settimane alcuni Paesi avevano bloccato l’inserimento di tale tema nell’agenda ufficiale dei lavori. L’importanza del tema non può essere sottovalutata.

Nella COP16 di Cancùn molti Stati avevano preso impegni su azioni di mitigazione da realizzare prima del 2020 (ISSD, 2017), mentre nella COP15 di Copenaghen nel dicembre 2009 era stato assunto l’impegno ad incrementare la mobilitazione di finanziamenti internazionali progressivamente fino a 100 miliardi di dollari all’anno (cifra che durante la COP23 è stata ribadita come punto di partenza per il post-2020). Inoltre, sul piano scientifico, per incrementare la probabilità di contenere l’aumento delle temperature “ben al di sotto dei due gradi”, obiettivo dell’Accordo di Parigi, occorre che il picco delle emissioni avvenga prima del 2020 (Rockstrom et al., 2017).

Tali azioni, seppur in modalità differenziate tra loro, saranno oggetto di rendicontazione (Paese per Paese) fin dal maggio 2018, in modo da rendere più stringente l’impegno da questi sottoscritto.

2.4. Finanza

L’Art. 2 dell’Accordo di Parigi attribuisce la stessa dignità agli obiettivi relativi a mitigazione, adat-

tamento e finanza. La Finanza è una delle questioni più delicate del negoziato, caratterizzandosi come fattore chiave per l’implementazione e l’ambizione dei futuri NDC e per l’adozione di adeguate misure di adattamento da parte dei Paesi più vulnerabili.

Alla COP23, uno dei punti più dibattuti ha riguardato l’Art. 9.5 dell’Accordo di Parigi, relativo proprio alle “informazioni qualitative e quantitative” che, su base biennale, i Paesi dovranno comunicare relativamente alle risorse finanziarie fornite.

Su questo punto è stato forte lo scontro tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, con questi ultimi che hanno fatto il possibile per provare ad inserire in extremis la definizione di modalità e vincoli di reporting finanziari più precisi nell’agenda del PAWP. La “soluzione” attuale probabilmente scontenta entrambe le parti, e sicuramente su questo tema si focalizzeranno molte delle discussioni previste per il 2018.

Inoltre, è stato rinviato al 2018 il definitivo transito del Fondo per l’Adattamento (Adaptation Fund), oggi finanziato dagli strumenti di Kyoto, sotto l’egida dell’Accordo di Parigi.

Nel frattempo, vari governi hanno intrapreso impegni unilaterali di finanziamento: con i nuovi 50 milioni della Germania, cui si sommano i 7 milioni dell’Italia, il Fondo per l’Adattamento ha superato il target previsto per il 2017, pari a 80 milioni di dollari (UNFCCC, 2017b).

La Francia, oltre ad aver annunciato l’impegno a sostituire integralmente il mancato contributo economico all’IPCC da parte dell’amministrazione USA guidata da Donald Trump, ha organizzato un vertice mondiale dedicato alla finanza sul clima, a Parigi (si veda il cap. 3).

L'Italia, inoltre, ha sottoscritto un programma di capacity-building denominato "Capacity" (acronimo di Capacity Award Programme to Advance Capabilities and Institutional Training in one Year), ossia un programma di borse di studio finalizzato a formare una rete di esperti sui temi dei cambiamenti climatici nei paesi più poveri (LDC, least developed countries) e nei paesi insulari (AOSIS). Tutto ciò, ma ancor di più il finanziamento delle sezioni "condizionali" degli NDC dei paesi in via di sviluppo, ovvero gli impegni che quest'ultimi si sono detti disponibili a mettere in campo qualora dovessero ricevere un adeguato supporto dal punto di vista finanziario e tecnologico, dovrebbe dare fiducia e slancio alla revisione al rialzo nei prossimi impegni. Molte azioni ed obiettivi di mitigazione dei Paesi in via di sviluppo possono infatti essere davvero intraprese solo se sostenute da trasferimenti internazionali di tecnologie, competenze organizzate e finanziamenti (a fondo perduto o prestiti). Pur se sono disponibili meccanismi finanziari (istituzionali, pubblici e privati) a questo scopo, è necessaria la loro effettiva operatività affinché cresca la fiducia nella possibilità di raggiungere obiettivi più ambiziosi di riduzione delle emissioni.

2.5. Gender Action Plan (GAP)

È stato approvato il Piano d'Azione per l'Inclusione di Genere, un programma permanente che mira a garantire pari rappresentanza a donne e uomini all'interno dell'UNFCCC e il rispetto e la leva delle donne nelle azioni di mitigazione ed adattamento. Ulteriore scopo del GAP dovrebbe essere di garantire l'integrazione della prospettiva di genere nei programmi finanziari legati all'UNFCCC. Il testo, promosso con forza dalla "Women and Gender Constituency", presenta tuttavia alcuni elementi di criticità che non hanno soddisfatto pienamente i proponenti, tra cui l'assenza di un riferimento esplicito ai diritti delle donne indigene e dei difensori dei diritti umani (Soletti, 2017).

2.6. Azione delle comunità locali

È stata formalizzata come *draft decision* della COP23 la Piattaforma dell'azione climatica dei popoli indigeni e delle comunità locali. In sostanza si tratta di un tema importante per i Paesi dove vi sono popoli indigeni in senso stretto, che vivono (o vivevano) normalmente con uno stile di vita a bassissime emissioni (sia nei consumi che nella produzione, ad esempio praticando caccia e pesca con

metodi tradizionali), colpiti però per primi dagli impatti del cambiamento climatico sulle foreste, gli ecosistemi marini, ecc.

Da ricordare inoltre come una coalizione di Stati e città degli Stati Uniti abbiano ribadito durante la COP23 la volontà di continuare ad applicare l'Accordo di Parigi, presentando gli "American Pledge", piani di azione per la riduzione delle emissioni da parte di diversi Stati e città statunitensi. D'altra parte, la delegazione statunitense non ha avuto atteggiamenti di boicottaggio dei lavori della COP23, quindi di fatto non ha mostrato una chiara intenzione di proseguire formalmente nell'uscita dall'Accordo di Parigi, in attuazione all'annuncio avvenuto nel giugno 2017.

2.7. L'uscita dal carbone

È stata presentata la "Powering Past Coal Alliance", una dichiarazione di 34 tra Stati, fra cui l'Italia, la Gran Bretagna, il Canada, e governi subnazionali (come la California) che hanno annunciato l'abbandono del carbone nella produzione di elettricità e la pressione nei confronti degli altri Stati a fare lo stesso (PPCA, 2017). La sottoscrizione dell'Alleanza da parte di 23 grandi consumatori di energia (fra cui ad esempio Unilever e Marks e Spencer), sia direttamente che con le proprie *supply chains*, implica l'indirizzo a non acquistare in futuro energia prodotta da centrali a carbone prive di impianti di cattura e stoccaggio del carbonio, del resto oggi non disponibili. L'Italia, con la sua nuova Strategia energetica nazionale approvata nel 2017, si è impegnata a chiudere tutte le centrali a carbone entro il 2025.

3. IL RUOLO DELLA FINANZA PER IL CLIMA

Il tema della finanza è da anni un tema centrale per la lotta ai cambiamenti climatici. L'attenzione per questo tema deriva non solo dal fatto che lo sviluppo dei singoli paesi è largamente dipendente dalle dinamiche globali, di cui la finanza è parte centrale, ma anche dal fatto che lo sviluppo delle diverse tecnologie energetiche, ed in particolare delle tecnologie innovative e *low carbon*, è condizionato dalla disponibilità di capitali per lo sviluppo della capacità produttiva e dalla disponibilità finanziaria all'investimento da parte degli investitori pubblici e privati.

Grande attenzione hanno avuto diversi movimenti volti al disinvestimento dalle fonti fossili o gli stu-

di che hanno segnalato possibili problemi gli asset finanziari legati ai combustibili fossili (CTI-GRI, 2013; Fuss, 2016).

In questo ambito, sono importanti segnali come quelli del “Climate Finance Day 2017”, organizzato dal governo francese a Parigi il giorno precedente al 12 dicembre 2017, in cui con il One Planet Summit è stato celebrato il secondo anniversario dell’Accordo di Parigi.

Si è trattato di un incontro a cui hanno partecipato Capi di Stato e ministri di molti Paesi, nonché i vertici di molte aziende multinazionali, grandi banche, rappresentanti della società civile e scienziati, da cui sono arrivati numerosi segnali di impegno da parte del settore finanziario. Ad esempio, la banca HSBC ha indicato un plafond di 100 miliardi di dollari per investimenti per misure di decarbonizzazione; tutte le istituzioni finanziarie francesi pubbliche e private (tra cui ad esempio i fondi pensione) si sono impegnate a non finanziare centrali a carbone e a indirizzare i propri investimenti verso settori, imprese e prodotti low-carbon; la Banca Mondiale ha annunciato lo stop ai finanziamenti, dal 2020, alle infrastrutture per l’estrazione di petrolio e gas (lo stop ai finanziamenti all’estrazione del carbone è già operativo).

Sono state finanziate 22 azioni climatiche concrete, tra cui \$300 milioni per il Fondo contro la degradazione del suolo, \$650 milioni per la ricerca di soluzioni adatte ai piccoli agricoltori, \$15 milioni per giovani ricercatori africani ed europei, \$40 milioni per il volontariato internazionale climatico. Fra le altre iniziative, è stato varato il programma “Global Urbis” per un accesso semplificato delle città mediterranee per implementare i propri Piani di Azione per l’Energia Sostenibile.

La forza dell’Accordo di Parigi non è quindi nascosta solo nei dettagli del suo testo, bensì nella capacità di rappresentare un punto sostanziale di convergenza tra mondi diversi e influenti.

4. CONCLUSIONI

La COP23 ha prodotto un risultato utile e bilanciato, dimostrando come la spinta della COP21 di Parigi non si sia spenta. La COP23 può essere visto come il vero momento passaggio fra il lungo negoziato finalizzato a raggiungere un Accordo e l’azione per mettere a punto il “libro delle regole” per l’implementazione dell’Accordo stesso.

Da gennaio 2018 parte la fase tecnica e partecipativa del Talanoa Dialogue, che dovrà mostrare la li-

sta delle politiche più efficaci a ridurre le emissioni, a supporto di innovazioni tecnologiche e sociali, combinando azioni locali e sinergie transnazionali. Nel contesto di questo dialogo avrà un ruolo rilevante la presentazione a settembre 2018 del Rapporto speciale dell’IPCC sulle traiettorie per limitare a 1,5°C il riscaldamento globale (IPCC, 2017), che deve fornire informazioni basilari sulla necessità e la possibilità di rivedere al rialzo gli impegni degli NDC nel 2020.

L’Italia e la Turchia hanno annunciato la loro candidatura per ospitare l’importante COP 26 del 2020, che costituirà quindi un passaggio cruciale per un percorso di riduzione delle emissioni climalteranti globali in linea con gli obiettivi di Parigi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Caserini S., Piana V. (2016) L’Accordo di Parigi e la Conferenza di Marrakech. *Ingegneria dell’Ambiente*, vol. 3, n.4, 307-313.
- CTI-GRI (2013) Unburnable Carbon 2013: Wasted Capital and Stranded Assets. Carbon Tracker Initiative & Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. www.carbontracker.org/report/carbon-bubble/
- Fuss S. (2016) Climate economics: Substantial risk for financial assets. *Nature Climate Change*, 6, 659-660.
- IISD (2017) From Bali to Marrakech: A decade of international climate negotiations. Edited by J. Allan, R. Ram Bhandary, A. Bisiaux, P. Chasek, N. Jones, M. Luomi, A. Schulz, C. Verkuijl e B. Woods. The International Institute for Sustainable Development.
- IPCC (2017) Global Warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Intergovernmental Panel on Climate Change. www.ipcc.ch/report/sr15/
- PPCA (2017) Powering past coal alliance: declaration. <http://bit.ly/2rQeGZF>.
- Rockström J., Gaffney O., Rogelj J., Meinshausen M., Nakicenovic N., Schellnhuber H.J. (2017) A roadmap for rapid decarbonization. *Science*, vol. 355, 1269-1271.
- Soletti C., (2017) Mind the gap: il Programma per la Partecipazione di Genere in Ambito Climatico. www.glistatigenerali.com.
- UNEP (2017) The Emissions Gap Report 2017. <http://web.unep.org/emissionsgap/>
- UNFCCC (2017) Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Draft decision 1/CP.23. Fiji Momentum for Implementation. <https://unfccc.int>.
- UNFCCC (2017b) Decision -/CMP.13. Report of the Adaptation Fund Board. <https://unfccc.int>



INGEGNERIA DELL'AMBIENTE

per il 2017 è sostenuta da:

STADLER[®]
STADLER ITALIA S.r.l.



 **VEOLIA**
Veolia Water Technologies Italia S.p.A.

SOLVir[®] Solutions

 **INGEGNERIA
DELL'AMBIENTE**



N. 4/2017

Ledizioni 



CiAI Consorzio
Imballaggi
Alluminio


UNICALCE
Innoviamo la tradizione


ecopneus
il futuro dei pneumatici fuori uso, oggi


iren

VOMM

 **RICREA** 20¹⁹⁹⁷
CONSORZIO NAZIONALE RICICLO
E RECUPERO IMBALLAGGI ACCIAIO 2017

ALLEGRI
ecologia
trattamento acque

KSB 

PASSAVANT
IMPIANTI 
progettazione e costruzione impianti trattamento acque, fanghi e rifiuti

 **comieco**
Consorzio Nazionale Recupero e Riciclo
degli Imballaggi a base Cellulosica

conTec

 **SEAM**
engineering
l'acqua e l'ambiente