

Piccoli passi, grandi sfide: i risultati (ancora limitati) della COP28 di Dubai

Elena Fasoli

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

La COP28, la 28^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, si è svolta a Dubai dal 30 novembre al 13 dicembre 2023¹. L'evento ha registrato una notevole partecipazione di rappresentanti legati all'industria di combustibili fossili, probabilmente influenzati dalla Presidenza della COP detenuta da Sultan Ahmed Al-Jaber, CEO della principale compagnia petrolifera emiratina.

Già prima dell'avvio dei lavori, Al-Jaber aveva messo in discussione l'idea che l'abbandono dei combustibili fossili rappresentasse l'unica soluzione per contenere l'aumento delle temperature globali entro 1,5 gradi². Questa posizione aveva suscitato sin da subito perplessità, sia sulla sua nomina, che sulla scelta di organizzare la COP negli Emirati Arabi Uniti, il settimo produttore mondiale di petrolio. Nonostante ciò, in modo quasi inaspettato, il testo del primo aggiornamento periodico di raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, noto come *Global Stocktake*, presenta un riferimento esplicito ai combustibili fossili. A differenza di quello adottato a Glasgow, che faceva riferimento solo al carbone, questo sviluppo nel documento di Dubai è significativo perché conferma che la causa principale dei cambiamenti climatici è proprio questa categoria specifica di fonti energetiche.

È importante notare che il riferimento esplicito alle tipologie di fonti di emissione è sempre stato osteggiato dai Paesi in via di sviluppo (*Like-Minded Developing Countries*), i quali sostengono che una completa trasformazione ed eliminazione dei combustibili fossili richiederebbe un contributo finanziario per loro eccessivo e non equo. Tuttavia, il testo di Dubai non prevede la graduale eliminazione dei combustibili fossili, che avrebbe richiesto l'uso dell'espressione *phase out*, ma piuttosto una "transizione" (*transitioning away*) da essi in maniera «giusta, ordinata ed equa»³. In effetti, il *Production Gap Report 2023* dimostra come gli altri Stati maggiori produttori di combustibili fossili, tra cui Australia, Canada e Stati Uniti, continuino a fornire un significativo sostegno politico e finanziario a questo settore⁴.

¹ Inoltre, si sono svolte la 18^a sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP) e la 5^a sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA).

² *Il presidente della COP28 non è convinto dell'utilità di abbandonare i combustibili fossili*, <https://www.ilpost.it/2023/12/03/presidente-cop28-emirati-arabi-uniti-combustibili-fossili>, 27 gennaio 2024.

³ Il testo prevede che le Parti «Transition [...] away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the science» (Draft Decision -/CMA.5, *Outcome of the First Global Stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/L.17, par. 28(d)).

⁴ SEI, Climate Analytics, E3G, IISD, UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises*, 2023.

Contemporaneamente, il *Global Stocktake* chiede alle Parti dell'Accordo di Parigi di triplicare la capacità globale di energia rinnovabile entro il 2030 e di raddoppiare il tasso medio annuo globale di miglioramento dell'efficienza energetica entro la stessa data⁵. Esso contiene anche un riferimento ai “combustibili di transizione”, sottolineando che «possono svolgere un ruolo nel facilitare la transizione energetica, garantendo al contempo la sicurezza energetica»⁶. Questa rappresenta una vittoria significativa per l'industria dei combustibili fossili, perché legittima la combustione del gas basandosi sulla sua minore emissione di inquinanti rispetto al carbone, anche se va notato che il gas naturale liquefatto (GNL) – a causa delle perdite di metano – potrebbe essere potenzialmente più dannoso del carbone. È rilevante sottolineare che gli Stati Uniti, il principale produttore mondiale di petrolio e gas, sta programmando un'ampia espansione del GNL.

Il testo apre anche alla tecnologia «carbon capture and utilisation and storage»⁷, che ha suscitato reazioni contrastanti. Da un lato, il gruppo degli Stati arabi la sostiene; dall'altro, le piccole isole esprimono riserve, sottolineando la natura ancora non comprovata di tale tecnologia⁸.

Complessivamente, il *Global Stocktake* evidenzia che le Parti non sono “cumulativamente” sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi, non solo in tema di mitigazione, ma anche per quanto riguarda l'adattamento e i mezzi di attuazione dell'Accordo⁹. Di conseguenza, il testo fornisce indicazioni, chiamate anche «forward looking elements», che in ciascun settore di analisi dovrebbero aiutare le Parti a riorientare (*course correction*) le proprie politiche e misure alla luce dei risultati ottenuti sinora, che sono relativamente limitati. Tuttavia, è importante notare che queste indicazioni rimangono piuttosto generiche. Infatti, molti Stati ritengono che l'azione climatica debba rimanere una loro scelta discrezionale.

Con particolare riferimento alle misure finanziarie, il *Global Stocktake* rileva che, nonostante la promessa formulata nel 2019, i Paesi più sviluppati non sono ancora riusciti a mobilitare annualmente risorse finanziarie pari a 100 miliardi di dollari in favore dei Paesi in via di sviluppo per le attività di mitigazione¹⁰. In merito ai finanziamenti legati alle misure di adattamento, tema di crescente importanza soprattutto per i Paesi in via di sviluppo, che ha cominciato a ricevere maggiore attenzione a partire dalla COP di Glasgow, nel 2021 i Paesi sviluppati si erano impegnati a raddoppiare la cifra dedicata all'adattamento climatico entro il 2025 rispetto ai “livelli del 2019”. Tuttavia, a Dubai non sono stati compiuti progressi significativi a causa della difficoltà nel definire con precisione tali livelli.

Al contrario, si è registrato un passo avanti con l'adozione del quadro formale per l'obiettivo collettivo dell'adattamento, noto come *Global Goal on Adaptation*, come

⁵ *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 28(a).

⁶ Ivi, par. 29.

⁷ Ivi, par. 28(e).

⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the 2023 Dubai Climate Change Conference: 30 November-13 December 2023*, vol. 12, n. 842, p. 26.

⁹ *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 2.

¹⁰ Ivi, par. 80.

previsto dall'art. 7, par. 1, dell'Accordo di Parigi. Tale quadro dovrebbe nel tempo assistere gli Stati nel potenziare le proprie capacità di adattamento, concentrandosi maggiormente sugli aggiustamenti necessari nei sistemi ecologici, sociali ed economici per prevenire o ridurre i danni causati dai cambiamenti climatici.

In merito a tali danni, che persistono nonostante l'adozione di misure di mitigazione e adattamento, la COP di Dubai ha compiuto progressi significativi, sebbene ancora insufficienti. È interessante osservare che fino a poco tempo fa questo tema era quasi considerato tabù, visto che si tratta di stabilire chi debba pagare per le conseguenze dei cambiamenti climatici.

La COP27 aveva avuto il merito di istituire il fondo per perdite e danni. A Dubai, nonostante l'importo destinato a tale fondo sia notevolmente inferiore a quanto necessario, i Paesi sviluppati si sono comunque impegnati a contribuire con circa 700 milioni di dollari. Inoltre, è stata stabilita la sede istituzionale della Rete di Santiago, istituita nel 2019 per coordinare l'assistenza tecnica fornita dalle organizzazioni competenti in materia di danni climatici, presso gli «Uffici delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi e per i servizi di progetto». Questo collegamento è di grande importanza perché connette i diversi settori delle Nazioni Unite coinvolti nei cambiamenti climatici e nelle risposte ai disastri intensificati dal clima.

I risultati ottenuti finora indicano progressi parziali nel raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Tuttavia, è ancora troppo presto per valutare se il *Global Stocktake*, che esprime preoccupazione per le recenti conclusioni del sesto rapporto del Panel intergovernativo sui cambiamenti climatici, avvertendo che le politiche adottate fino al 2020 non corrispondono alle promesse formulate nei contributi nazionali di mitigazione¹¹, contribuirà a stimolare impegni più ambiziosi nel 2025, riducendo così il divario di attuazione in corso.

Una certezza è che con lo scoppio della guerra in Palestina e, precedentemente, in Ucraina, l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti delle COP è diminuita. L'ultimo momento di elevata attenzione è stato durante la COP26 nel 2021, quando sembrava che, anche grazie alla pandemia, l'interesse globale fosse finalmente rivolto in modo significativo alle questioni ambientali. Questo aspetto appare strano, soprattutto considerando che uno degli effetti diretti delle guerre è la crisi energetica globale, oltre al significativo costo umanitario.

L'apparente disconnessione tra le crisi globali potrebbe richiedere un ulteriore esame e riflessione pubblica e mediatica sul rapporto tra le emergenze ambientali e le crisi internazionali.

Febbraio 2024

¹¹ Ivi, par. 23.