

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.9.2009
COM(2009) 475 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**Maggiori finanziamenti internazionali per il clima: una proposta europea in vista di
Copenhagen**

{SEC(2009) 1172}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Maggiori finanziamenti internazionali per il clima: una proposta europea in vista di Copenaghen

1. SINTESI

L'UE ha istituito gli obiettivi di riduzione delle emissioni più ambiziosi al mondo a difesa del clima: i meccanismi vincolanti già in atto garantiscono un abbattimento unilaterale delle emissioni di gas serra del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990. L'UE si è inoltre impegnata ad incrementare tale riduzione al 30% a Copenaghen, nell'ambito di un accordo di livello mondiale equo e ambizioso, se altri paesi industrializzati s'impegneranno ad ottenere riduzioni analoghe e se i paesi in via di sviluppo più avanzati sotto il profilo economico daranno un contributo adeguato in funzione delle proprie responsabilità e capacità. Ma l'UE, da sola, non basta. Il patto di Copenaghen potrà essere efficace solo se:

- tutti i paesi industrializzati punteranno a riduzioni ambiziose delle emissioni - e molti di essi devono darsi da fare rispetto agli impegni assunti;
- i paesi in via di sviluppo, soprattutto quelli economicamente più avanzati, adotteranno misure di mitigazione adeguate;
- verrà istituita un'architettura efficace a livello mondiale in grado di fornire gli incentivi giusti per dare impulso agli investimenti per un'economia a basse emissioni di carbonio.

Al vertice de L'Aquila dello scorso luglio, il Forum delle maggiori economie (MEF), di cui fanno parte importanti paesi in via di sviluppo, ha accolto la posizione del mondo scientifico secondo cui la temperatura media mondiale non dovrebbe aumentare di oltre 2° C. A Copenaghen si tratterà di tradurre questi obiettivi generici in traguardi concreti di riduzione delle emissioni. I dati scientifici indicano che, entro il 2050, sarà almeno necessario dimezzare le emissioni globali rispetto ai valori del 1990 e che le emissioni planetarie dovranno stabilizzarsi entro il 2020. I dati mostrano anche che i paesi industrializzati dovranno procedere a riduzioni del 25-40% entro il 2020 e almeno dell'80% entro il 2050.

Per raggiungere un accordo a Copenaghen sarà essenziale concludere un patto in materia di finanziamento. I negoziati in sede di Nazioni Unite stanno raggiungendo una fase pericolosa di stallo. I paesi industrializzati si aspettano che i paesi in via di sviluppo, e soprattutto quelli economicamente più avanzati, contribuiscano all'impegno globale. Allo stesso tempo i paesi in via di sviluppo invocano una posizione chiara da parte dei paesi industrializzati in materia di finanziamento delle attività di mitigazione e adattamento. A meno di 90 giorni dalla conferenza di Copenaghen l'UE deve riprendere l'iniziativa per far avanzare i negoziati.

Il presente documento è finalizzato a sbloccare l'attuale situazione di stallo nei negoziati e presenta una bozza di proposta sul finanziamento per il clima. Nel marzo 2009 il Consiglio europeo aveva espresso chiaramente l'intenzione dell'UE di contribuire equamente all'impegno finanziario mondiale. Ora l'UE dovrebbe fare un altro passo avanti e definire le

probabili fonti di finanziamento, il metodo per determinare un contributo equo e le modalità necessarie per organizzare tale finanziamento. Va tuttavia precisato che nessuna delle cifre indicate nel presente documento rappresenta una proposta ufficiale di impegno da parte dell'UE. Si tratta piuttosto di un'indicazione dell'ordine di grandezza dei finanziamenti che potrebbero essere richiesti se la conferenza di Copenaghen otterrà un risultato ambizioso, con contributi universali da parte dei paesi industrializzati e dei paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati e il pieno e corretto funzionamento del mercato globale del carbonio.

Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati a prendere in esame i seguenti elementi principali:

- secondo le migliori stime della Commissione, il fabbisogno finanziario per gli interventi di adattamento e mitigazione nei paesi in via di sviluppo potrebbe raggiungere circa 100 miliardi di euro l'anno entro il 2020. I finanziamenti nazionali (sia pubblici che privati) nei paesi in via di sviluppo, il mercato globale del carbonio e flussi finanziari pubblici internazionali complementari sono tutte risorse che dovrebbero contribuire a tale fabbisogno. I finanziamenti nazionali, pubblici e privati, potrebbero rappresentare dal 20% al 40% dell'importo necessario, il mercato del carbonio potrebbe intervenire fino al 40% circa e i finanziamenti pubblici internazionali potrebbero coprire la parte rimanente. Tanto più ambizioso sarà l'accordo generale in termini di mitigazione, quanto più elevato sarà il sostegno finanziario che i paesi industrializzati dovranno accordare a quelli in via di sviluppo; nel contempo, anche sistemi più ambiziosi e più diffusi di *cap-and-trade* (che fissano un limite alle emissioni e prevedono lo scambio dei diritti di emissione) aiuteranno a creare maggiori risorse da destinare alle attività di mitigazione nei paesi in via di sviluppo;
- il mercato internazionale del carbonio, se ideato correttamente, permetterà di creare un flusso finanziario sempre più consistente verso i paesi in via di sviluppo e nel 2020 potrebbe arrivare a contribuire con 38 miliardi di euro l'anno. Nell'accordo di Copenaghen sarà necessario istituire un nuovo meccanismo di accreditamento settoriale per il mercato del carbonio, incentrando il meccanismo di sviluppo pulito (CDM) sui paesi meno sviluppati. L'UE dovrebbe creare un incentivo a tale transizione nell'ambito del sistema UE di scambio delle quote di emissione;
- secondo le migliori stime della Commissione, nel 2020 sarebbe necessario mettere a disposizione un finanziamento pubblico internazionale variabile tra i 22 e i 50 miliardi di euro l'anno. A partire dal 2013 sarebbe opportuno ripartire i contributi pubblici in funzione della capacità contributiva e della responsabilità in termini di emissioni prodotte; i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati dovrebbero figurare tra i paesi contribuenti. Alla luce di queste ipotesi il contributo dell'UE dovrebbe variare dal 10% al 30% circa, in funzione del peso attribuito a questi due criteri; se a Copenaghen si riuscirà a raggiungere un accordo ambizioso si può ritenere che un contributo equo dell'UE potrebbe essere compreso tra 2 e 15 miliardi di euro l'anno nel 2020, in funzione dell'entità complessiva del finanziamento globale deciso e del peso attribuito a ciascun criterio di ripartizione dei contributi;
- il sostegno agli interventi di adattamento dovrebbe essere diretto in via prioritaria ai paesi in via di sviluppo più poveri e vulnerabili;

- i trasporti aerei e marittimi internazionali possono rappresentare una fonte importante di finanziamento innovativo ed è pertanto opportuno esaminarne più approfonditamente le potenzialità;
- la *governance* della futura architettura finanziaria internazionale va decentrata e deve seguire un approccio dal basso verso l'alto; deve inoltre essere trasparente, consentire un monitoraggio soddisfacente e rispettare norme concordate per quanto riguarda l'efficacia degli aiuti. Un Forum ad alto livello sul finanziamento internazionale per il clima, di nuova istituzione, dovrebbe monitorare ed esaminare periodicamente eventuali lacune e squilibri nei finanziamenti degli interventi di adattamento e mitigazione;
- tutti i paesi, ad esclusione di quelli meno sviluppati, dovrebbero predisporre, entro il 2011, piani per una crescita che comporti basse emissioni di carbonio, compresi obiettivi credibili a medio e lungo termine, e preparare inventari annuali dei gas serra. Entro il 2011 anche l'UE dovrebbe presentare il proprio piano di crescita a basse emissioni di carbonio per il periodo fino al 2050;
- se a Copenaghen sarà raggiunto un accordo soddisfacente, nel biennio 2010-2012 saranno verosimilmente necessari finanziamenti rapidi (*fast-start*), dell'ordine di 5-7 miliardi di euro l'anno, per le attività di adattamento, mitigazione, ricerca e creazione delle capacità necessarie nei paesi in via di sviluppo. A tal fine e sulla base delle ipotesi già citate, sarebbe opportuno che l'UE contribuisse immediatamente con un importo compreso tra 0,5 e 2,1 miliardi di euro l'anno a partire dal 2010; tale finanziamento dovrebbe essere coperto dal bilancio dell'UE e dai bilanci nazionali;
- per il periodo successivo al 2012 e nell'ambito del pacchetto di proposte riguardanti il prossimo quadro finanziario la Commissione dovrebbe presentare una proposta in merito ad un'offerta unica e globale dell'UE, volta anche a stabilire se dal 2013 tale offerta debba essere finanziata attingendo al bilancio comunitario o se sia preferibile creare un Fondo per il clima distinto, nell'ambito del pacchetto di proposte per il quadro finanziario riguardante il periodo successivo al 2013, oppure se ricorrere ad una combinazione delle due alternative. Se si decidesse di utilizzare il bilancio dell'UE occorrerà trovare una soluzione per il 2013, anno che rientra nel quadro finanziario in corso. Anche i contributi diretti dei singoli Stati membri potrebbero rappresentare una risorsa importante di finanziamento dell'UE nell'ambito dell'impegno globale che la Comunità ha assunto. La Commissione preferirebbe decisamente utilizzare il bilancio comunitario, soluzione che permetterebbe anche al Parlamento europeo di svolgere pienamente il proprio ruolo;
- se non si attingerà al bilancio UE, la ripartizione dei contributi all'interno dell'UE dovrebbe seguire gli stessi principi adottati in ambito internazionale, tenuto conto delle situazioni particolari degli Stati membri.

L'entità dei contributi finanziari pubblici a livello internazionale dovrebbe essere ingente, ma non esagerata: a titolo di esempio, il possibile contributo finanziario pubblico dell'UE dovrebbe essere notevolmente inferiore ai proventi che dovrebbero derivare ai bilanci nazionali dalle vendite all'asta delle quote di emissione. Non va inoltre dimenticato che, in generale, è molto meno costoso combattere i cambiamenti climatici piuttosto che affrontarne le conseguenze.

2. CREARE ADEGUATI FLUSSI FINANZIARI

Secondo le stime l'entità dei flussi finanziari necessari per gli interventi di adattamento e mitigazione dovrebbe essere pari a circa 100 miliardi di euro l'anno entro il 2020¹. Molto spesso questa cifra viene erroneamente considerata come il contributo che deve essere stanziato dai bilanci pubblici dei paesi industrializzati. In realtà possono intervenire varie risorse diverse:

- finanziamenti nazionali (pubblici e privati);
- flussi indotti dal mercato del carbonio;
- flussi finanziari pubblici a livello internazionale.

È evidente che le risorse necessarie potranno essere assicurate solo con l'ulteriore sviluppo ed espansione del mercato del carbonio. Nel 2008 tale mercato ha contribuito a realizzare flussi finanziari verso i paesi in via di sviluppo stimati attorno a 4,5 miliardi di euro; il 75% della domanda proveniva dal settore privato dell'UE nell'ambito del sistema UE di scambio delle quote di emissione². Il mercato del carbonio dovrebbe essere il canale principale attraverso il quale il settore privato potrebbe sostenere le attività di mitigazione nei paesi in via di sviluppo. In tal modo i finanziamenti pubblici potrebbero concentrarsi, a breve e medio termine, ma anche oltre, sugli interventi a favore dell'adattamento, sulla creazione di capacità e sulle attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione; potrebbero inoltre servire a dare impulso agli investimenti del settore privato (ad esempio facendo fronte al fabbisogno finanziario nelle prime fasi di adozione di nuove tecnologie).

Maggiore sarà il contributo offerto dal mercato del carbonio, minore sarà la domanda di finanziamenti pubblici. Per questo motivo il corretto funzionamento di un mercato del carbonio con traguardi ambiziosi riveste tanta importanza e per questo è necessario che i paesi in via di sviluppo più avanzati seguano la tendenza OCSE e introducano sistemi *cap-and-trade*.

2.1. Mobilitare le risorse nazionali

Il finanziamento privato nazionale rappresenterà una parte consistente degli investimenti necessari, sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo. Nel loro insieme da qui al 2020 i paesi in via di sviluppo dovrebbero contenere l'aumento delle emissioni a circa il 15-30% in meno rispetto allo status quo. Una parte importante degli investimenti necessari è già praticabile sotto il profilo commerciale, grazie agli investimenti supplementari che si possono realizzare a seguito dei risparmi sulle bollette energetiche. Per fare un esempio, con le misure a basso costo a favore dell'efficienza energetica si possono già ridurre di due terzi le emissioni del settore energetico³. Gli investimenti privati in questo settore possono essere incentivati istituendo il quadro strategico opportuno, ad esempio sistemi di scambio dei diritti di emissione che comprendano i settori maggiormente responsabili delle emissioni, regolamentazioni in ambito nazionale e incentivi finanziari. Molti paesi in via di sviluppo

¹ Cfr. capitolo 2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

² Informazioni tratte dalla Banca mondiale, *State and trends of the carbon market 2009* http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf.

³ Cfr. SEC(2009) 101.

stanno già introducendo norme di efficienza energetica che lasciano alle spalle tecnologie obsolete ad alta intensità di carbonio. Ma anche altri strumenti innovativi possono favorire gli investimenti privati nei paesi in via di sviluppo: la direttiva UE sulle energie rinnovabili⁴, ad esempio, incentiva investimenti in nuove infrastrutture per le energie rinnovabili nel Nord Africa.

Inoltre, molti paesi in via di sviluppo, e soprattutto quelli economicamente più avanzati, dispongono di risorse proprie sufficienti per incentivare gli investimenti nazionali necessari. Il Brasile, ad esempio, ha già annunciato che sosterrà gran parte dei costi connessi alla riduzione delle emissioni dovute alla deforestazione.

Una parte consistente dei finanziamenti destinati all'adattamento può anche provenire da cittadini e imprese private che ne traggano un interesse economico: riducendo al minimo la propria esposizione al rischio questi soggetti garantiscono che i propri beni, ad esempio gli edifici, siano sempre più a prova di clima. Purtroppo i paesi più poveri, e soprattutto quelli meno sviluppati, oltre ai segmenti più poveri della popolazione nei paesi in via di sviluppo, non avranno mezzi sufficienti per investire negli interventi di adattamento per far fronte agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Questi paesi e segmenti dipenderanno in larga misura dagli aiuti pubblici, sia nazionali che internazionali.

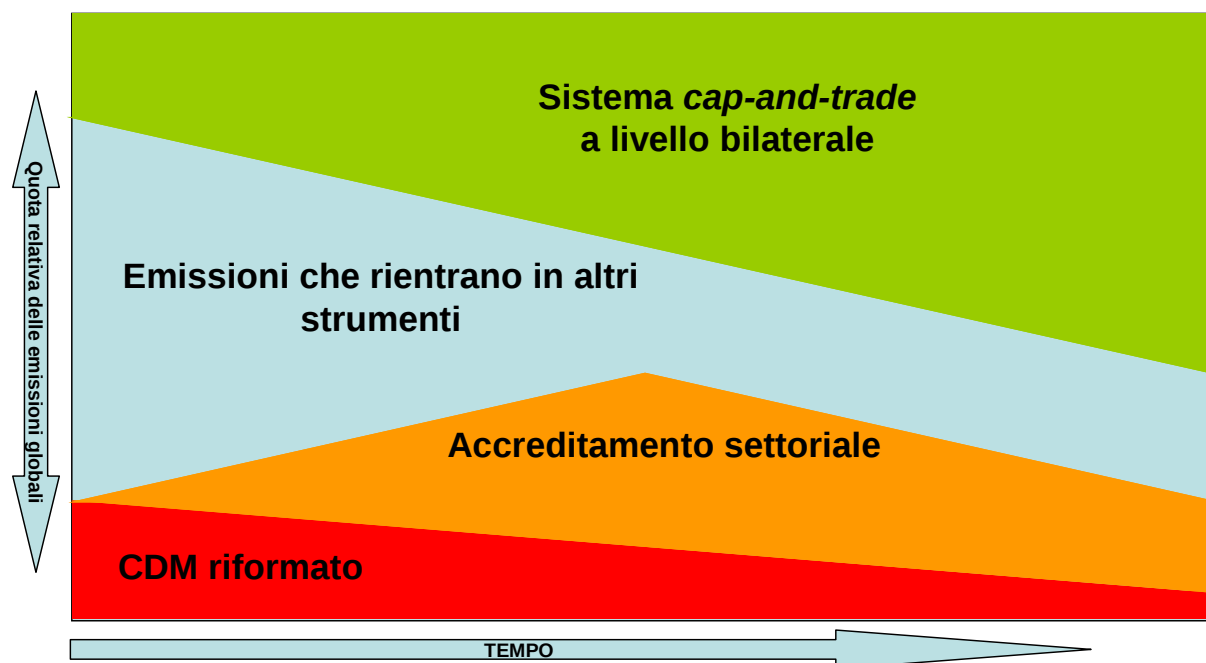
2.2. Sfruttare al meglio il mercato del carbonio

Il mercato internazionale del carbonio si è dimostrato uno strumento efficace per incentivare gli investimenti del settore privato nei paesi in via di sviluppo, consentendo allo stesso tempo ai paesi industrializzati di conseguire i rispettivi obiettivi di riduzione delle emissioni in maniera economicamente efficace. Gran parte dei flussi finanziari è ovviamente andato a beneficio dei paesi in via di sviluppo che presentano elevate potenzialità di riduzione delle emissioni. Per garantire che il mercato internazionale del carbonio si sviluppi in maniera dinamica (come indicato nella figura 1), il meccanismo per lo sviluppo pulito (CDM), nella sua forma attuale, dovrà subire una riforma radicale e concentrarsi sui paesi meno sviluppati. Inoltre, dopo il 2012 sarebbe opportuno introdurre gradualmente un meccanismo di accreditamento settoriale nell'ambito del mercato del carbonio per i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati e per i settori economici altamente concorrenziali⁵.

⁴ Direttiva 2009/28/CE.

⁵ Cfr. capitolo 4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Figura 1: Sviluppo graduale del mercato globale del carbonio



Superato l'attuale approccio basato sui progetti, il nuovo meccanismo settoriale potrebbe, anzi dovrebbe, permettere di aumentare notevolmente la scala degli investimenti destinati alle tecnologie a basse emissioni di carbonio nei paesi in via di sviluppo, tenendo conto della capacità di questi paesi di adottare azioni autonome in tali settori. L'elemento che consente di attivare tali investimenti è un prezzo forte del carbonio a medio termine nei paesi OCSE.

Gli investimenti descritti rappresentano un'alternativa alle riduzioni delle emissioni nei paesi industrializzati (la cosiddetta "compensazione"). Per questo motivo l'acquisto dei crediti di compensazione non può essere contabilizzato ai fini del sostegno finanziario pubblico che i paesi industrializzati s'impegnano a dare in aggiunta ai propri obiettivi di riduzione, perché altrimenti la compensazione sarebbe calcolata due volte.

È tuttavia utile individuare e comunicare i crediti di compensazione come flussi finanziari separati destinati ai paesi in via di sviluppo. I flussi finanziari derivanti dai crediti di compensazione dovranno essere riconosciuti sulla base della valutazione dei flussi totali netti (calcolati in tonnellate) in entrata o in uscita da un paese e sulla base dei prezzi medi di mercato. Invece di istituire obblighi di comunicazione nuovi e autonomi sarebbe opportuno che la valutazione si fondasse sui meccanismi di comunicazione esistenti riguardanti i trasferimenti finanziari ai paesi in via di sviluppo, come il sistema DAC dell'OCSE.

Il mercato internazionale del carbonio offre molteplici vantaggi. Se si istituisce tale mercato in presenza di un obiettivo di riduzione delle emissioni del 30% per il gruppo dei paesi industrializzati, i costi globali di mitigazione potrebbero ridursi di un quarto entro il 2020. Allo stesso tempo verrebbero a crearsi flussi finanziari verso i paesi in via di sviluppo pari a circa 38 miliardi di euro l'anno⁶. Inoltre, la domanda di crediti di compensazione sta avendo un effetto moltiplicatore visto che incrementa notevolmente i finanziamenti del mercato del carbonio a favore di investimenti connessi allo sviluppo a basse emissioni di carbonio.

⁶ Cfr. capitolo 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

L'entità potenziale dei flussi finanziari mobilitati dal mercato del carbonio dipende da una serie di elementi che dovranno costituire l'architettura essenziale dell'accordo di Copenaghen. Per promuovere un mercato del carbonio forte, in grado di offrire finanziamenti adeguati negli anni a venire, i partecipanti ai negoziati devono puntare ad approvare obiettivi di riduzione delle emissioni molto ambiziosi per i paesi industrializzati, tener conto o ritirare le unità di quantità assegnate (AAU) in eccesso rimaste dal primo periodo di impegno e fissare livelli iniziali ambiziosi per l'andamento delle riduzioni da realizzare nel periodo 2013-2020⁷. In caso contrario l'equilibrio tra domanda e offerta nei paesi dell'allegato I non permetterebbe di fissare un prezzo per il carbonio. Per il periodo 2008-2012 il prezzo del carbonio e i flussi finanziari verso i paesi in via di sviluppo sono stati in larga parte determinati dall'intervento dell'UE, che ha istituito un tetto rigido alle emissioni per il periodo 2008-2020 e non ha riconosciuto le AAU nel sistema UE di scambio delle quote (ETS comunitario). Per il mercato del carbonio OCSE che sta emergendo sarà dunque fondamentale separare i sistemi *cap-and-trade* dalle AAU in eccesso.

2.3. Determinare l'entità dei finanziamenti pubblici internazionali

Minori saranno le risorse messe a disposizione dal mercato del carbonio e maggiore sarà la richiesta di finanziamenti pubblici per gli interventi di mitigazione. Tuttavia, non essendo ancora possibile, in questa fase, determinare con esattezza la dimensione del mercato del carbonio, non si può nemmeno quantificare la domanda supplementare di fondi pubblici. Questo è uno dei motivi principali che impongono un riesame periodico della situazione, che avverrà in seno al Forum ad alto livello sul finanziamento internazionale per il clima di cui è stata proposta la creazione (cfr. capitolo 4).

L'importo del finanziamento pubblico necessario per gli interventi di mitigazione aumenterà probabilmente in maniera graduale e sarà naturalmente legato al livello di ambizione delle azioni destinate ai paesi in via di sviluppo. Subito dopo l'accordo di Copenaghen tale finanziamento dovrà concentrarsi principalmente sugli aspetti della creazione delle capacità, in particolare per rafforzare le capacità istituzionali e di regolamentazione dei paesi in via di sviluppo, e su azioni pilota selezionate. È probabile che nel 2013, con l'attuazione di un numero sempre più elevato di piani d'azione rigidi in materia di mitigazione, aumenti la domanda di finanziamenti pubblici internazionali. Saranno richiesti ingenti finanziamenti pubblici anche per stimolare gli investimenti del settore privato nelle attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione, che assumeranno sostanzialmente la forma di partenariati pubblico-privato e di joint venture tra paesi industrializzati e in via di sviluppo.

La tabella 1 fornisce una ripartizione più dettagliata del fabbisogno:

- la Commissione stima che i costi supplementari che i paesi in via di sviluppo dovranno sostenere nei settori energetico e industriale e che non potranno essere coperti dal mercato del carbonio ammonteranno a circa 33 miliardi di euro l'anno nel 2020⁸. Questa cifra, tuttavia, corrisponde essenzialmente alle misure di efficienza energetica a lungo termine e basso costo, di cui la maggior parte dovrebbe essere finanziata a livello nazionale e soprattutto dal settore privato dei paesi in via di sviluppo. Entro il 2020 solo una parte esigua di questi costi supplementari (dal 10% al 20%) dovrebbe essere finanziata con fondi pubblici internazionali e i principali destinatari dovrebbero essere i paesi in via di sviluppo più poveri, ai quali dovrebbero essere destinati da 3 a 6 miliardi di euro;

⁷

Cfr. capitolo 7 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁸

Cfr. capitolo 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

- i costi supplementari connessi alla riduzione delle emissioni diverse dal CO₂ prodotte dal settore agricolo e all'abbattimento delle emissioni di CO₂ dovute alla deforestazione e al degrado forestale (REDD) dovrebbero ammontare, secondo le stime della Commissione, a circa 23 miliardi di euro l'anno⁹. Fino al 2020 i finanziamenti pubblici saranno l'incentivo principale a ridurre le emissioni dovute alla deforestazione e al degrado forestale. Visto che i paesi in via di sviluppo più poveri presentano gran parte del potenziale di mitigazione, si può prevedere che i finanziamenti pubblici internazionali copriranno una percentuale più elevata dei costi supplementari rispetto a quanto dovrebbe avvenire nel settore energetico, cioè dal 30% al 60%, pari a 7-14 miliardi di euro. A tal fine, in una comunicazione precedente la Commissione ha proposto di istituire un Meccanismo mondiale per il carbonio forestale¹⁰;
- considerando questi settori nel loro insieme, si può fare una prima stima dei trasferimenti pubblici globali necessari per il 2020 ai fini delle attività di mitigazione, che varia da 10 a 20 miliardi di euro l'anno nel 2020; circa un terzo di tale somma dovrebbe essere trasferita nel 2013. L'entità effettiva di questi flussi dipenderà tuttavia dalla disponibilità e dalla qualità dei piani di crescita a basse emissioni di carbonio dei paesi in via di sviluppo e, in tale contesto, dalle proposte che saranno elaborate riguardo alle azioni di mitigazione;
- come indicato nel capitolo precedente, tuttavia, e dati gli attuali impegni di riduzione delle emissioni dei paesi industrializzati, c'è il rischio reale che i flussi finanziari legati al carbonio siano molto inferiori. Se i paesi industrializzati non riuscissero a ridurre il divario tra gli impegni assunti finora in materia di mitigazione e gli impegni che il mondo scientifico invoca, saranno costretti a finanziare ulteriori riduzioni nei paesi in via di sviluppo. Un'analisi più approfondita mette in evidenza che la compensazione della perdita di riduzioni che si avrebbe passando dall'obiettivo del -30% fissato per i paesi industrializzati agli attuali impegni minimi, che si aggirano attorno al -10% di emissioni rispetto al 1990¹¹, comporterebbe un aumento dei trasferimenti dei finanziamenti pubblici internazionali ai paesi in via di sviluppo di circa 120 miliardi di euro l'anno nel 2020¹²;
- i finanziamenti pubblici internazionali per la creazione di capacità e la cooperazione in materia di ricerca e dimostrazione tecnologica sono stimati ad altri 2-6 miliardi di euro nel 2020;
- i finanziamenti pubblici, nazionali ed internazionali, saranno risorse importanti per finanziare azioni di adattamento nei paesi in via di sviluppo più poveri. Secondo i dati del segretariato UNFCCC i costi di adattamento in tutti i paesi in via di sviluppo potrebbero oscillare tra 23 e 54 miliardi di euro l'anno nel 2030¹³. Una prima stima dei trasferimenti pubblici globali per il 2020 potrebbe aggirarsi attorno ai 10-24 miliardi di euro l'anno nel 2020.

Le attività di adattamento saranno probabilmente finanziate essenzialmente dal settore pubblico attraverso una combinazione delle seguenti fonti: i) esborsi di bilancio diretti da parte dei partner contribuenti e ii) parte delle entrate derivanti dal mercato del carbonio (come già avviene per il Fondo di adattamento). Per garantire che i finanziamenti destinati

⁹ Cfr. capitolo 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁰ COM(2008) 645.

¹¹ Cfr. capitolo 1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹² Dati basati sull'analisi supplementare svolta da POLES, CCR.

¹³ Segretariato UNFCCC.

all'adattamento siano uno strumento efficace occorre che, dal punto di vista strategico, le problematiche di adattamento legate ai cambiamenti climatici siano integrate in tutti i settori delle strategie di sviluppo nazionali. Nei prossimi anni sarà probabilmente necessario creare capacità su scala sufficiente per realizzare questo obiettivo e garantire il sostegno a priorità già individuate nei paesi più poveri e vulnerabili.

2.4. Finanziamenti internazionali pubblici rapidi per il periodo 2010-2012

Qualora a Copenaghen si giunga ad un patto esaustivo che comporti finanziamenti pubblici internazionali rapidi, i contributi iniziali dovrebbero essere principalmente destinati a:

- (1) finanziare i processi e le attività di creazione delle capacità necessari, ad esempio al fine di preparare azioni di mitigazione nel contesto dei piani di crescita a basse emissioni di carbonio, stilare inventari delle emissioni e sviluppare mercati del carbonio, compresi i meccanismi di accreditamento settoriali;
- (2) stimare l'impatto probabile dei cambiamenti climatici, integrare il concetto di adattamento nelle strategie di sviluppo nazionali e finanziare gli investimenti prioritari.

La Commissione ritiene inoltre che, tenuto conto delle esigenze e delle capacità individuate, sarebbe opportuno mettere a disposizione altri finanziamenti nel breve termine per far fronte ad esigenze urgenti e già individuate dei paesi in via di sviluppo più vulnerabili, ed in particolare dei paesi meno sviluppati, dei piccoli stati insulari in via di sviluppo e dei paesi africani (come definito nel piano d'azione di Bali); in particolare occorre rafforzare ulteriormente la capacità di riduzione del rischio di catastrofi. Questo impegno finanziario iniziale dovrebbe aumentare progressivamente dopo il 2012, quando le strategie nazionali avranno quantificato le varie esigenze, sarà stata creata la capacità di attuazione e a Copenaghen sarà stato raggiunto un accordo sull'entità dei contributi determinata a seguito di una valutazione.

Secondo le stime disponibili riguardanti le varie esigenze di finanziamento che caratterizzano le diverse fasi, i finanziamenti pubblici per gli interventi di adattamento, mitigazione e creazione di capacità che i paesi industrializzati dovrebbero mettere a disposizione tra il 2010 e il 2012 potrebbero variare tra 5 e 7 miliardi di euro l'anno¹⁴.

2.5. Finanziamenti innovativi dai trasporti aerei e marittimi internazionali

Per quanto riguarda le possibili fonti di finanziamento, il Consiglio "Economia e finanza"¹⁵ ha sottolineato che "sarebbero inoltre auspicabili strumenti globali riguardanti le emissioni nel campo dei trasporti aerei e marittimi internazionali". Il ricorso a strumenti di mercato per ridurre le emissioni prodotte da questi settori in tutto il mondo può rappresentare un'importante fonte di finanziamento delle attività di mitigazione e adattamento necessarie nei paesi in via di sviluppo. Una possibile soluzione in questo campo è l'introduzione dei sistemi *cap-and-trade* oppure una tassa sulle emissioni prodotte.

¹⁴ Per ulteriori informazioni sull'ambito delle attività che meriterebbero un sostegno tempestivo cfr. il capitolo 5 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁵ 2948a riunione del Consiglio, Lussemburgo, 9 giugno 2009.

Se, ad esempio, venisse fissato un limite massimo per le emissioni dei due settori, il ricavato della vendita all'asta dei diritti di emissione potrebbe essere raccolto a livello internazionale e diventare dunque un'importante risorsa finanziaria per sostenere l'impegno di mitigazione e adattamento dei paesi in via di sviluppo. Un contributo universale di questo genere servirebbe a ridurre la dipendenza dai bilanci pubblici nazionali e dai rispettivi processi di stanziamento annui.

Occorre tuttavia riconoscere che la creazione di un contesto di questo tipo potrebbe presentare delle sfide. I paesi in via di sviluppo sostengono che si dovrebbe applicare un approccio differenziato alla riduzione delle emissioni in questi settori, mentre i paesi industrializzati temono che, introducendo un trattamento differenziato tra operatori dei paesi industrializzati e in via di sviluppo, si verifichi il fenomeno della “delocalizzazione del carbonio” causata da una forte concorrenza. Tuttavia, affinché questi settori possano dare un contributo significativo in termini di emissioni, è fondamentale che venga istituito un quadro di scala mondiale. Una soluzione di compromesso praticabile potrebbe essere quella di assoggettare tutti allo stesso tetto massimo generale di emissioni mettendo all'asta tutti i diritti e provvedendo successivamente a ridistribuire parte delle entrate ricavate dall'asta ai paesi in via di sviluppo sulla base delle rispettive emissioni e capacità economiche.

2.6. Determinare il contributo ai finanziamenti pubblici internazionali

Saranno necessarie ingenti risorse pubbliche, che verranno stanziare in forme e attraverso canali diversi. Per garantire che il contributo complessivo raggiunga l'importo necessario, l'accordo di Copenaghen dovrebbe fissare una scala comune, fondata su principi concordati, per determinare i contributi finanziari di ciascun paese. A tal fine si dovrà tener conto del contributo complessivo di ciascun paese, ivi compresi gli impegni a ridurre le emissioni. Nell'ambito dell'applicazione, i paesi che non ottemperassero ai propri impegni finanziari potrebbero, ad esempio, ricevere un numero inferiore di diritti di emissione o beneficiare di un accesso limitato ai fondi pubblici internazionali destinati alla lotta ai cambiamenti climatici.

Il Consiglio europeo¹⁶ ha stabilito i principi che dovrebbero preferibilmente applicarsi per la determinazione dei contributi finanziari, ovvero la “capacità contributiva” (cioè il PIL) e la “responsabilità delle emissioni” (fatto salvo il principio interno all'UE della ripartizione degli oneri). Questa proposta è simile a quella avanzata dal Messico per determinare i contributi al “Fondo verde” (*Green Fund*). È stata inoltre evidenziata la necessità che qualsiasi criterio di ripartizione sia “universale”, cioè non applicato solo ai paesi industrializzati posto che la responsabilità delle emissioni è oggi condivisa¹⁷. Un numero esiguo di paesi industrializzati e di paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati rappresenta la maggior parte delle emissioni planetarie e del PIL mondiale; i paesi meno sviluppati dovrebbero essere esonerati da qualsiasi contributo.

Sulla base di questi parametri si può calcolare che il contributo dell'UE potrebbe variare dal 10% circa (se si applica solo il criterio delle emissioni) al 30% circa (se si applica unicamente il criterio del PIL ai prezzi di mercato). Il contributo effettivo dell'UE dipenderà dal peso relativo attribuito a ognuno dei due criteri nel contesto dell'accordo di Copenaghen. Se si attribuisse maggiore importanza alle emissioni rispetto al PIL si avrebbe un ulteriore incentivo a ridurre le emissioni e si porrebbe l'accento sulla necessità di azioni tempestive ai

¹⁶ Bruxelles, 18-19 giugno 2009.

¹⁷ Cfr. capitolo 6 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

fini dell'abbattimento. Una scelta di questo tipo comporterebbe tuttavia un contributo relativamente più elevato da parte dei paesi in via di sviluppo che producono più emissioni.

Per quanto riguarda il finanziamento rapido, e presupponendo che rientri tra le disposizioni dell'accordo di Copenaghen, un impegno dell'UE variabile dal 10% al 30% circa corrisponderebbe ad un contributo pari a circa 0,5-2,1 miliardi di euro l'anno nel biennio 2010-2012. Tuttavia, vista l'importanza di avviare tempestivamente le attività di creazione di capacità e adattamento, l'UE dovrebbe valutare se è pronta ad incrementare il proprio contributo rispetto a queste cifre, aumentando gradualmente i finanziamenti rapidi tra il 2010 e il 2012.

Tra il 2013 e il 2020 la percentuale dell'UE potrebbe passare da 0,9-3,9 miliardi di euro l'anno a 2-15 miliardi di euro l'anno, rispettivamente, a condizione che a Copenaghen si raggiunga un accordo ambizioso, che tutti i paesi industrializzati e i paesi in via di sviluppo economicamente più avanzati partecipino ai contributi universali e che il mercato del carbonio svolga interamente il proprio ruolo.

Tabella 1: Stima del fabbisogno di finanziamenti pubblici internazionali annui nel periodo 2010-2020 (scenario 2° C), in miliardi di euro (a prezzi costanti al 2005)

	2010-2012 (finanziamenti rapidi)	2013	2020
Mitigazione	1	3-7	10-20
<i>Energia e industria</i>			3-6
<i>Agricoltura e REDD</i>			7-14
Adattamento	2-3	3	10-24
Creazione capacità	1-2	2	1-3
Ricerca, sviluppo e dimostrazione tecnologici	1	1	1-3
Totale	5 – 7	9 - 13	22 – 50

3. CONTRIBUTO UE AI FINANZIAMENTI PUBBLICI PER LA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI

3.1. Possibili modalità di contributo dell'UE

Se l'UE riuscirà nel proprio intento di garantire impegni ambiziosi in materia di mitigazione, l'accordo dovrà contenere disposizioni concernenti i finanziamenti pubblici internazionali. Oltre agli ingenti finanziamenti già forniti nell'ambito degli aiuti allo sviluppo per la lotta ai cambiamenti climatici, l'UE dovrà essere pronta a stanziare altri finanziamenti per combattere i cambiamenti climatici, in particolare dopo il 2013 e secondo quanto previsto dal Piano d'azione di Bali. Il contributo dovrebbe essere ambizioso e giusto.

L'UE partecipa ai negoziati come entità unica. Ci sono validi motivi per sostenere che il contributo dell'UE debba essere **un'offerta unica e globale**. Ciò garantirebbe infatti la coerenza e la visibilità del contributo UE, permetterebbe di definire una ripartizione equa e trasparente di tale contributo tra gli Stati membri, renderebbe possibili economie di scala nella gestione degli esborsi e rafforzerebbe la posizione dell'UE finalizzata a garantire la corretta applicazione dell'accordo. In questo modo, inoltre, si sfrutterebbe l'esperienza acquisita dall'UE e la copertura quasi planetaria dell'assistenza allo sviluppo che essa offre. In termini di entità totale dei finanziamenti, non ci sarebbe alcuna differenza tra la somma dei contributi nazionali bilaterali, compresi quelli sul bilancio UE, e/o un contributo congiunto dell'UE.

Oltre a garantire un contributo globale equo e ambizioso, l'UE dovrà anche far sì che tale offerta, unica e globale, sia organizzata in maniera efficiente ed equilibrata. I fondi UE potranno essere stanziati sostanzialmente in tre modi, che non si escludono a vicenda:

- (1) il finanziamento diretto dal bilancio UE sarebbe una soluzione affidabile e trasparente, perché mostrerebbe come uno dei principali strumenti di cui dispone l'UE attribuisca un'importanza prioritaria a una delle problematiche principali del mondo d'oggi. Il finanziamento diretto permetterebbe di beneficiare di regole e procedure consolidate che offrono un rigoroso controllo finanziario e di un criterio standard per la fonte di finanziamento; darebbe inoltre al Parlamento la possibilità di svolgere pienamente il ruolo che gli compete. Data l'entità dei finanziamenti necessari a medio termine, un approccio di questo tipo avrebbe evidenti conseguenze sull'entità complessiva del bilancio, nonché ripercussioni importanti sul prossimo quadro finanziario. In questo modo il bilancio dell'UE rispecchierebbe adeguatamente la problematica fondamentale che i cambiamenti climatici rappresentano per l'UE per i decenni a venire;
- (2) un altro approccio possibile sarebbe quello di istituire un nuovo Fondo per il clima comune al di fuori del bilancio UE, finanziato da contributi bilaterali di tutti gli Stati membri. Anche questa soluzione potrebbe offrire un chiaro profilo all'UE e la flessibilità necessaria a concepire un criterio specifico di ripartizione interna per finanziare il contributo complessivo dell'UE. Il nuovo strumento dovrebbe, tuttavia, comportare un accordo intergovernativo o una base giuridica propri, non rientrerebbe nel quadro finanziario e non sarebbe soggetto al massimale delle risorse proprie. Avrebbe d'altro canto gli svantaggi dei fondi fuori bilancio, cioè scarsa trasparenza, mancato rispetto del principio di unità del bilancio e maggiore difficoltà a garantire la coerenza con altre attività finanziate dal bilancio; l'inconveniente più rilevante sarebbe tuttavia il fatto che il Parlamento europeo non potrebbe esercitare il proprio ruolo di controllo;
- (3) la terza possibilità sarebbe il contributo finanziario diretto degli Stati membri, che dovrebbe comunque presentarsi chiaramente come parte dell'offerta unica globale dell'UE.

L'impegno finanziario complessivo dell'UE e degli Stati membri sarebbe identico a prescindere dalla soluzione prescelta e anche nel caso si optasse per una combinazione di varie alternative.

Gli impegni che l'UE ha già assunto devono essere tenuti in adeguata considerazione garantendo che venga mantenuto il principio di *addizionalità*, visto che gli aspetti climatici

saranno inseriti nella prossima generazione di programmi indicativi pluriennali, in particolare nel contesto degli strumenti geografici a favore dei paesi in via di sviluppo.

3.2. Mobilitare il bilancio UE fino al 2012

Le principali incidenze finanziarie connesse al raggiungimento di un accordo a Copenaghen si farebbero sentire solo a partire dal 2013; tuttavia, se l'accordo verrà siglato, sarebbe opportuno aumentare rapidamente il sostegno ai paesi in via di sviluppo per prepararli alla transizione creando capacità al loro interno e offrendo loro assistenza tecnica. Questi interventi dovrebbero essere finanziati in parte dal bilancio UE, in funzione delle risorse disponibili.

Se a Copenaghen verrà raggiunto un accordo soddisfacente, la Commissione ha già proposto di stanziare, nel 2010, altri 50 milioni di euro dal bilancio comunitario per le attività di finanziamento rapido. Per gli anni successivi dovrebbero essere necessari importi analoghi. Non sarà semplice trovare le risorse più adatte per tali finanziamenti supplementari: i margini sono piuttosto limitati e i programmi in atto sono già sotto pressione. Serviranno probabilmente soluzioni creative e sarà probabilmente opportuno valutare la combinazione ottimale delle fonti di finanziamento alla luce degli esiti dell'accordo di Copenaghen e delle disponibilità di bilancio.

3.3. Contributo equo dell'UE all'accordo di Copenaghen dopo il 2012

All'entrata in vigore di un accordo, nel 2013, scatterà la seconda fase di finanziamento. A partire dal 2013 le implicazioni di bilancio di un accordo ambizioso sul clima risultante dalla conferenza di Copenaghen saranno verosimilmente ingenti sia per l'UE che per i suoi Stati membri; tali incidenze sono calcolabili in vari miliardi di euro l'anno. Questo dato di fatto potrebbe sollevare un problema particolare per il 2013, anno per il quale è già stato definito il quadro finanziario del bilancio UE. A partire dal 2014, invece, inizierà un nuovo quadro finanziario, non ancora approvato.

Oggi la responsabilità delle emissioni è condivisa. Se la capacità di contribuzione dovrebbe essere un elemento importante per determinare i singoli contributi all'impegno globale, d'altra parte anche le emissioni di cui ciascun paese è responsabile dovrebbero assumere un ruolo centrale nel contesto di un accordo equo e sostenibile da approvare a Copenaghen.

I due parametri evidenti da applicare per determinare l'onere relativo – già ampiamente utilizzati nei negoziati in seno all'UNFCCC – sono le emissioni prodotte e la capacità contributiva (PIL). Tanto più elevato sarà il peso attribuito al criterio del PIL, quanto più alto sarà il contributo totale dell'UE. Per esempio, se i finanziamenti pubblici internazionali complessivi saranno pari a 10 miliardi di euro nel 2013, il contributo totale dell'UE dovrebbe ammontare a circa 1 miliardo di euro se venisse applicato solo il criterio delle emissioni prodotte, mentre sarebbe di 3 miliardi di euro se il solo criterio applicato fosse quello della capacità contributiva.

Si potrebbero utilizzare opportuni meccanismi per adeguare l'onere di determinati Stati membri.

È importante ricordare che, con il pacchetto Clima ed energia, gli Stati membri dell'UE avranno a disposizione ingenti entrate derivanti dalla messa all'asta dei diritti di emissione: la

legislazione comunitaria¹⁸ prevede che almeno il 50% di tali risorse sia riutilizzato ai fini della lotta ai cambiamenti climatici in ambito nazionale e internazionale. Pur essendo difficile avere dati precisi sul futuro prezzo del carbonio e, di conseguenza, sull'entità dei proventi delle aste, si stima che, se l'UE dovesse stanziare 3 miliardi di euro nel 2013 (importo corrispondente alla stima massima), questa cifra rappresenterebbe tra il 7% e il 20% dei proventi complessivi delle aste e sarebbe pertanto ampiamente coperta dalle entrate che confluirebbero negli erari degli Stati a seguito delle politiche sui cambiamenti climatici.

4. UNA PROPOSTA EUROPEA PER UNA GOVERNANCE DECENTRATA ED ASCENDENTE DEI FINANZIAMENTI DESTINATI AL CLIMA

Per conseguire gli ambiziosi obiettivi fissati a livello globale per le politiche sui cambiamenti climatici, tra il 2010 e il 2020 sarà necessario incrementare drasticamente e rapidamente i finanziamenti messi a disposizione ed erogati per il clima, in particolare quelli pubblici. Il presente capitolo presenta una proposta riguardante una struttura per una *governance* decentrata e dal basso verso l'alto, che rappresenta la sintesi di intensi dibattiti con numerosi partner negoziali provenienti da tutto il mondo; la proposta si fonda inoltre sull'ampia esperienza di cooperazione dell'UE¹⁹.

Una struttura globale per la *governance* può essere efficiente, efficace ed equa solo se è basata sui principi di appartenenza, sussidiarietà, coerenza, trasparenza, responsabilità, riconoscimento delle prestazioni, addizionalità e complementarità.

Per quanto riguarda l'aspetto della mitigazione, la proposta europea prevede, tra gli strumenti principali, piani di crescita nazionali a basse emissioni di carbonio comprendenti tutte le opportune azioni di mitigazione nazionali, la valutazione tecnica ex-ante delle azioni finanziate, un registro centrale aggiornato di tutte le azioni e del sostegno finanziario erogato, inventari annui delle emissioni, la comunicazione delle informazioni attraverso il perfezionamento delle comunicazioni nazionali e valutazioni inter pares periodiche. Il processo sarà affiancato da un meccanismo di coordinamento indipendente.

Entro il 2011, inoltre, tutti i paesi dovrebbero presentare piani di crescita a basse emissioni di carbonio per il lungo termine. Pur non essendo previsti obblighi per i paesi meno sviluppati, essi dovrebbero però essere incoraggiati a puntare allo stesso obiettivo con tempi più flessibili e beneficiando di un sostegno adeguato. Entro il 2011 l'UE presenterà anche la propria strategia a lungo termine fino al 2050.

Per quanto concerne l'adattamento è previsto un approccio dal basso verso l'alto, semplificato, che comporta la graduale integrazione dell'adattamento nelle strategie di sviluppo o nei piani di lotta alla povertà nazionali, il coordinamento periodico dei finanziamenti all'interno di ciascun paese, la comunicazione periodica delle informazioni attraverso le comunicazioni nazionali e lo scambio delle buone prassi.

Questo approccio decentrato e dal basso presenta un vantaggio di fondamentale importanza, visto che farebbe ricorso a istituzioni esistenti – che dovrebbero essere rinnovate e rafforzate secondo il caso – e alle strutture proprie dei paesi in via di sviluppo (conformemente a quanto stabilito nella dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti), evitando così di creare

¹⁸ Direttiva 2009/29/CE.

¹⁹ Cfr. capitolo 8 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

strutture parallele. Già oggi numerose iniziative bilaterali o multilaterali sarebbero ostacolate se dovessero rientrare in una struttura centralizzata di ampie dimensioni. Un sistema decentrato, fondato sulle proposte nazionali, offre ai paesi contribuenti una maggiore discrezionalità per l'uso efficiente dei rispettivi contributi e in questo senso potrebbe pertanto incentivare contributi più consistenti di quelli che ci si potrebbe attendere se ci fosse un unico fondo multilaterale gestito centralmente. La proposta non esclude ovviamente la possibilità di istituire un nuovo fondo complementare, come il *Green Fund* proposto dal Messico, se tale soluzione garantisse un valore aggiunto.

L'aggiornamento delle informazioni contenute nei registri e la comunicazione periodica dei dati attraverso gli inventari delle emissioni annue e le comunicazioni nazionali permettono all'UNFCCC di rilevare lacune e squilibri nei finanziamenti delle azioni di mitigazione e adattamento. Un Forum ad alto livello sul finanziamento internazionale per il clima, che riunisca esperti del settore pubblico e privato in questo campo, dovrebbe permettere di colmare più agevolmente tali lacune. Il Forum, costituito equamente da decisori provenienti dai paesi industrializzati e in via di sviluppo e da istituzioni finanziarie internazionali, dovrebbe vigilare e fornire orientamenti politici ai fondi dell'UNFCCC, alle agenzie di finanziamento multilaterale e alle istituzioni di cooperazione bilaterale, garantendo in tal modo un'equa ripartizione dei finanziamenti tra i vari paesi e delle priorità di spesa per le attività di mitigazione e adattamento.