

DISEGNO DI LEGGE RECANTE RATIFICA ED ESECUZIONE DELL'ACCORDO DI PARIGI COLLEGATO ALLA CONVENZIONE QUADRO DELLE NAZIONI UNITE SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI, ADOTTATO A PARIGI IL 12 DICEMBRE 2015.

RELAZIONE

Nel 1992 è stata adottata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (da ora Convenzione UNFCCC), il cui obiettivo ultimo è quello di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale da escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico. In particolare, i Paesi industrializzati elencati nell'annesso I della Convenzione, hanno l'obbligo di adottare misure di mitigazione e di comunicare, ad intervalli costanti, informazioni dettagliate sulle politiche e le misure da attuare e sugli scenari di riduzione (art. 4.2 della Convenzione UNFCCC). La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici è stata ratificata dall'Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 65.

Nel 1997 è stato quindi adottato il Protocollo di Kyoto, che fissa per i Paesi industrializzati l'obiettivo di ridurre almeno del 5% le emissioni complessive di gas serra rispetto ai valori del 1990 per il periodo dal 2008 al 2012 (art. 3, paragrafo 1 del Protocollo) e richiede di non superare la quantità massima di quote di emissione assegnate nell'annesso B del Protocollo, rispettivamente, ad ognuno di questi Paesi (Parti Annesso I della Convenzione UNFCCC).

L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto con legge 1 giugno 2002, n. 120. Gli Stati Membri dell'Unione europea hanno attuato gli impegni congiuntamente, come consentito dall'art. 4 del Protocollo.

Nel dicembre 2012, in occasione della Conferenza sui cambiamenti climatici tenutasi a Doha, le Parti del Protocollo di Kyoto hanno adottato il c.d. Emendamento di Doha che istituisce un secondo periodo di impegno, dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2020, con un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni per le Parti elencate nell'annesso I della Convenzione UNFCCC.

Nel dicembre 2015, in occasione della Conferenza sui cambiamenti climatici tenutasi a Parigi, e sulla base del Mandato di Durban (dicembre 2011), le Parti della Convenzione hanno adottato l'Accordo di Parigi, finalizzato a regolare ulteriormente le emissioni di gas ad effetto serra, individuate quali maggiori responsabili dell'aumento della temperatura del pianeta.

La struttura dell'Accordo di Parigi.

L'Accordo di Parigi è un trattato internazionale giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, nell'ambito del quale ogni Parte assumerà impegni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, a partire dal 2020, o anche prima se l'entrata in vigore lo permetterà.

L'accordo di Parigi è così articolato:

- I. Obiettivi (artt. 2 e 3)**
- II. Mitigazione (art. 4)**
- III. Foreste e agricoltura (art. 5)**
- IV. Meccanismi di mercato (art. 6)**
- V. Adattamento e perdite e danni (art.7 e 8)**
- VI. Finanza per il clima (art. 9)**
- VII. Sviluppo e trasferimento tecnologico (art. 10)**
- VIII. *Capacity building*, educazione e coinvolgimento del pubblico (artt. 11 e 12)**
- IX. Trasparenza (art. 13)**
- X. Revisione globale degli impegni (art. 14)**
- XI. *Compliance* (art. 15)**
- XII. Entrata in vigore dell'Accordo (art. 21)**

I. Obiettivi dell'Accordo. L'Accordo regola la mitigazione e, per la prima volta, anche adattamento e supporto finanziario per il clima. L'obiettivo di lungo termine dell'Accordo per la mitigazione è contenere l'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e perseguire gli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali.

Saranno inoltre rinforzate le capacità di adattamento e la resilienza climatica e i flussi finanziari saranno resi coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas ad effetto serra e resiliente al clima. Tutte le Parti dovranno comunicare e mantenere sforzi ambiziosi garantendo una progressione collettiva nel tempo.

II. Misure di mitigazione. In relazione all'obiettivo di mitigazione, i Paesi puntano a raggiungere il picco globale delle emissioni quanto prima e ad effettuare rapide riduzioni al fine di pervenire ad un equilibrio tra emissioni e assorbimenti nella seconda parte del secolo. Ogni Paese deve preparare, comunicare e mantenere successivi contributi nazionali di mitigazione, da comunicare al momento della ratifica e ogni 5 anni. I contributi volontari già presentati saranno riconosciuti automaticamente a meno che il rispettivo Paese decida diversamente. Pertanto, l'Accordo di Parigi, a differenza del

Protocollo di Kyoto, non ha un annesso vincolante in cui sono definiti gli obblighi di riduzione dei gas serra per le Parti. I contributi vengono invece determinati a livello nazionale e in autonomia ma una volta notificati dal Paese al momento della ratifica diventano impegni vincolanti per la Parte allo stesso modo degli obblighi del Protocollo di Kyoto.

Ogni contributo nazionale deve costituire un avanzamento rispetto agli sforzi precedenti. Inoltre, si definiscono modalità per allineare le tempistiche dei contributi di mitigazione. In progressione, i contributi di ogni Paese dovranno coprire tutti i settori dell'economia.

III. Foreste e Agricoltura. Le Parti sono incoraggiate ad attuare azioni volte alla conservazione o aumento degli *stock* di carbonio degli ecosistemi, incluse le foreste, quale strumento di mitigazione e adattamento, utilizzando gli strumenti già disponibili entro la Convenzione, come il REDD+ (Riduzione della Deforestazione e Degrado forestale e promozione della gestione sostenibile delle foreste nei paesi in via di sviluppo).

IV. Meccanismi di mercato. Viene istituito un meccanismo di mercato quale azione di cooperazione allo scopo di ridurre le emissioni di gas effetto serra, alzare gli obiettivi, promuovere lo sviluppo sostenibile, ma nel rispetto dell'integrità ambientale. La prima sessione della Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi dovrà adottare modalità e procedure per il nuovo meccanismo di mercato.

V. Adattamento e perdite e danni. E' stato stabilito un obiettivo globale per aumentare la capacità di adattarsi, aumentare la resilienza e ridurre vulnerabilità ai cambiamenti climatici. Tutti i Paesi si devono impegnare ad implementare piani ed azioni di adattamento e a tal fine i Paesi in via di sviluppo riceveranno supporto internazionale. Si riconosce l'importanza di evitare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati ai cambiamenti climatici, con un richiamo al meccanismo di Varsavia istituito entro la UNFCCC nel dicembre 2013.

VI. Finanza per il clima. Uno degli obiettivi fondamentali dell'Accordo è quello di ottenere una trasformazione delle economie rendendo nel lungo periodo tutti i flussi finanziari compatibili con la traiettoria di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Il supporto finanziario sarà fornito dai Paesi industrializzati come continuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione, con una apertura al supporto volontario fornito da parte degli altri Paesi. Lo sforzo di mobilitazione delle risorse sarà globale e verrà effettuato da parte di tutti i Paesi, con quelli sviluppati che continueranno a guidare, e avverrà mediante una varietà di risorse e strumenti finanziari. Viene dato particolare

rilievo alla necessità di bilanciamento del supporto per le azioni di mitigazione e adattamento, riconoscendo per quest'ultimo l'importanza dei fondi pubblici.

Inoltre, per quanto riguarda la finanza per il clima pre2020, il paragrafo 115 della Decisione 1/CP.21 richiede la creazione di una chiara *roadmap* da parte dei Paesi sviluppati per il raggiungimento dell'obiettivo dei 100 miliardi di dollari al 2020, stabilito dagli accordi di Copenaghen del 2009.

Per il periodo successivo al 2020, il paragrafo 54 della medesima Decisione prevede la prosecuzione degli obblighi collettivi di supporto finanziario da parte dei Paesi sviluppati sul livello di almeno 100 miliardi di dollari all'anno fino all'anno 2025, nonché la revisione dell'obiettivo finanziario collettivo entro il 2025, a partire da 100 miliardi di dollari l'anno sulla base delle necessità e priorità dei Paesi in via di sviluppo.

Infine, il sistema di trasparenza e, quindi, di *reporting* e monitoraggio dei flussi finanziari da parte dei Paesi industrializzati ai Paesi in via di sviluppo, viene fortemente rafforzato prevedendo l'invio di informazioni qualitative e quantitative biennali (*ex ante*) relative al supporto finanziario, incluse, se disponibili, proiezioni sui livelli di fondi pubblici verso i Paesi in via di sviluppo, oltre all'invio di informazioni trasparenti e coerenti (*ex post*) sul supporto finanziario fornito e mobilitato mediante fondi pubblici.

VII. Sviluppo e trasferimento tecnologico. L'Accordo condivide una visione a lungo termine che riconosce l'importanza di rafforzare lo sviluppo ed il trasferimento di tecnologie per migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di gas serra attraverso l'istituzione di un nuovo quadro di indirizzo per il Meccanismo tecnologico.

VIII. *Capacity building* ed educazione e coinvolgimento del pubblico. E' stata ribadita l'importanza di rafforzare e proseguire le attività di *capacity building* per i Paesi in via di sviluppo. Le Parti devono prendere misure per rinforzare l'educazione, la sensibilizzazione, l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico riguardo i cambiamenti climatici.

IX. Trasparenza. L'Accordo stabilisce un quadro migliorato per la trasparenza (monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni), che richiede ai Paesi di riferire sui loro progressi nell'attuazione del raggiungimento dei rispettivi piani di mitigazione, dell'adattamento e del supporto finanziario, da sottoporre a revisione indipendente e considerazione multilaterale. Si riconoscono flessibilità per venire incontro alle diverse capacità delle Parti dell'Accordo. Tale sistema è essenziale per monitorare i progressi dei singoli Paesi e per tracciare l'avanzamento verso l'obiettivo collettivo. Dal momento che i punti di partenza delle Parti sono molto diversi, l'Accordo

prevede anche una specifica iniziativa per rafforzare le capacità dei Paesi che lo necessitano, per permettere di costruire le istituzioni e le professionalità tecniche necessarie alla partecipazione graduale da parte di tutte le Parti dell'Accordo al sistema di trasparenza unificato e migliorato.

X. Revisione globale. Un esercizio di revisione globale deve periodicamente fare il punto sui progressi collettivi verso il raggiungimento dell'obiettivo di lungo termine. La prima revisione per considerare quanto fatto avrà luogo nel 2023 e successivamente ogni 5 anni, in modo da guidare ed ispirare la preparazione, l'aggiornamento e il rafforzamento dei successivi contributi nazionali.

La revisione globale sarà preceduta da un dialogo facilitativo che avrà luogo nel 2018.

XI. Conformità agli obiettivi. L'Accordo istituisce un Comitato di facilitazione e controllo che monitorerà gli sforzi dei Paesi e li assisterà, se necessario, nell'attuazione degli impegni.

XII. Entrata in vigore dell'accordo. L'Accordo di Parigi entrerà in vigore quando almeno 55 Paesi avranno depositato lo strumenti di ratifica e la copertura delle emissioni globali raggiungerà il 55% (quindi con la partecipazione dei maggiori emettitori, ovvero Cina, USA, Unione europea, India, Russia, Giappone, Brasile).

Il 6 marzo 2015, in ottemperanza alle pertinenti decisioni UNFCCC e in vista dell'adozione dell'Accordo di Parigi, l'Unione europea e gli Stati membri hanno comunicato un impegno di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% rispetto ai livelli del 1990. L'obiettivo di riduzione europeo del -40%, così come definito a livello politico dalle Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014, è composto da una riduzione del 43% rispetto al 2005 per i settori ETS a livello comunitario e del 30% rispetto al 2005 sugli altri settori (agricoltura, trasporti, civile, residenziale, rifiuti ecc.) da dividere tra gli Stati membri (c.d. *effort sharing*).

Come per il Protocollo di Kyoto, anche per l'Accordo di Parigi l'Unione europea e i suoi Stati membri hanno optato per l'adempimento congiunto, come ammesso dall'art. 4, paragrafi 16-18 dell'Accordo stesso; pertanto, all'atto di depositare lo strumento di ratifica, saranno tenuti a notificare un accordo di attuazione congiunta (c.d. *joint fulfillment agreement*) che definisce chiaramente gli impegni dei singoli Stati. Tale accordo sarà dettagliato sulla base del Pacchetto al 2030, allo stato, in fase di definizione.

Con Decisione del Consiglio UE n. 590 dell'11 aprile 2016 è stata autorizzata la firma dell'Accordo di Parigi da parte dell'Unione europea. L'Accordo di Parigi è stato successivamente firmato dall'Italia in data 22 aprile 2016 a New York, unitamente all'Unione europea e agli altri Stati membri.

Il Fondo verde per il clima (GCF)

Il Fondo verde per il Clima (Green Climate Fund) è stato istituito durante la sedicesima sessione della Conferenza delle Parti (COP 16) della Convenzione quadro sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite nel dicembre 2010 come parte del meccanismo finanziario della Convenzione con la Decisione 1/CP.16.

La prima conferenza dei donatori del Green Climate Fund si è svolta a Berlino (19-20 novembre 2014) per definire la prima capitalizzazione del Fondo, raccogliendo impegni pari a circa 10,2 milioni di dollari. In tale occasione l'Italia, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, si è impegnata a contribuire alla prima capitalizzazione del fondo con una cifra pari a 250 milioni di euro.

In data 2 ottobre 2015, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per conto dell'Italia, ha sottoscritto l'accordo di contribuzione con il Green Climate Fund e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, che agisce come fiduciario ad interim del fondo fiduciario del Green Climate Fund. Tale accordo prevedeva il pagamento della prima quota del contributo italiano al fondo per una cifra pari a 50.000.000 euro per il 2016, nonché di un uguale importo per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Tali fondi derivano dai proventi della messa all'asta dei diritti di emissione di cui alla Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra.

La proposta prevede l'integrazione del capitolo di bilancio n. 8411 del Contributo nazionale al Green Climate Fund, per una somma pari a 50.000.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, in compensazione delle risorse iscritte nel Fondo speciale di conto capitale, quota Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In occasione del 13 meeting del Board del GCF (26-29 giugno 2016) il Segretariato del GCF ha presentato un aggiornamento relativo allo stato delle risorse promesse dai donatori al fondo. Al 31 maggio 2016 (GCF/B.13/Inf.06) un totale di 40 Paesi su 46 ha firmato lo strumento di contribuzione per l'intero importo promesso al Fondo per un totale di 9,9 miliardi di dollari su 10,3.

Nel documento l'Italia viene evidenziata come il maggior donatore a non aver ancora firmato l'accordo per il pagamento integrale del contributo. Tale importo rappresenta tra l'altro la maggior parte della cifra mancante per il raggiungimento dell'obiettivo dei 10,3 miliardi promessi in occasione della prima riunione dei donatori.

Il Segretariato del GCF ha più volte sollecitato l'Italia a procedere alla firma dello strumento di contribuzione per la parte rimanente del contributo, il cui adempimento costituisce attuazione anche dell'Accordo di Parigi, e in particolare dell'articolo 2, che contiene l'esplicito richiamo -e presuppone quindi l'adempimento - di tutti gli obblighi derivanti dalla Convenzione sul cambiamento climatico del 1992 e di tutte le sue modifiche ed integrazioni, apportate dalle successive Conferenze delle parti (COP), ivi inclusa la "COP21" che ha adottato l'Accordo di Parigi.

In occasione del 13 meeting il Board member italiano, la rappresentante del Ministero delle Finanze nel Board, è intervenuta per chiarire che l'Italia ha già previsto ed approvato nel budget 2016 la parte restante del contributo (150 milioni - 50milioni per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018). I fondi sono in Tabella B e devono essere resi disponibili con specifica norma.

Disegno di legge

Il disegno di legge ha quale obiettivo la ratifica dell'Accordo di Parigi, dando concreta ed effettiva attuazione agli impegni sottoscritti.

Si illustrano, di seguito, gli articoli contenuti nello schema di disegno di legge:

- **Articolo 1**: prevede, al comma 1, l'autorizzazione alla ratifica dell'Accordo di Parigi; inoltre specifica, al comma 2, che il deposito dello strumento di ratifica avverrà, unitamente a quello dell'Unione europea e degli altri Stati membri, conformemente a quanto disposto e ammesso dall'art. 4, paragrafi 16-18 dell'Accordo stesso e dalla normativa comunitaria.
- **Articolo 2**: prevede l'ordine di esecuzione dell'Accordo.
- **Articolo 3**: prevede la messa a disposizione dei fondi per il contributo al Fondo verde per il clima (Green Climate Fund).
- **Articolo 4**: reca la disciplina finanziaria riguardante l'attuazione dell'Accordo.

In particolare, il comma 1 prevede lo stanziamento finanziario necessario per coprire sia le spese derivanti dall'applicazione dell'Accordo, quali le attività da mettere in atto e le spese per le missioni internazionali per partecipare alle riunioni preparatorie alle Conferenze delle Parti, ai

coordinamenti europei per la predisposizione della posizione europea, alle riunioni degli organi tecnici e dei Fondi bilaterali e multilaterali, sia le spese che derivano dall'adesione all'Accordo, ovvero l'incremento del contributo obbligatorio al Segretariato della Convenzione, resosi necessario per le nuove attività previste dall'Accordo, nonché specifiche contribuzioni a fondi e organi dell'Accordo. L'onere quantificato per dare attuazione alle attività descritte nella relazione tecnico-finanziaria è di € 1.543.910 per il 2016 e di € 2.143.910 annui a decorrere dal 2017. Il medesimo comma prevede anche le modalità con le quali si provvede alla copertura finanziaria dei predetti oneri.

- **Articolo 5:** disciplina la modalità di copertura degli oneri per le spese di missione e per quelle derivanti dall'articolo 3 del disegno di legge per far fronte al contributo dovuto dall'Italia per il Green Climate Fund.
- **Articolo 6:** prevede i termini per l'entrata in vigore della legge di ratifica.

Attività di supporto all'attuazione non disciplinate dal presente disegno di legge

Fatto salvo quanto previsto all'art. 4 del disegno di legge di ratifica, per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza e rendicontazione derivanti dall'Accordo, si ritiene che al momento siano ampiamente ottemperati attraverso l'applicazione del Regolamento (UE) n. 525/2013 (MMR) e attraverso gli attuali obblighi di rendicontazione nell'ambito della UNFCCC. Tuttavia si rileva che gli attuali sistemi potrebbero avere un orizzonte temporale non coincidente e potrebbe rendersi necessario il mantenimento degli obblighi sulla trasparenza derivanti dall'Accordo anche oltre la copertura temporale del predetto Regolamento.

Per quanto riguarda la strategia di medio-lungo periodo per la decarbonizzazione, di cui all'art. 4.19 dell'Accordo, si nota che essa è stata già prevista all'art. 4 della legge 3 maggio 2016, n. 79, recante ratifica ed esecuzione dell'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto.

Infine, per quanto riguarda la definizione e la quantificazione specifica degli impegni di mitigazione per il nostro Paese, si fa notare che sono in fase di determinazione a livello di Unione europea, attraverso la revisione della direttiva *Emission Trading* e attraverso la definizione dello strumento sulla condivisione degli sforzi (*Effort sharing*). Si fa inoltre notare che, fino al 2020, l'Unione europea è già vincolata dagli obblighi di mitigazione stabiliti dall'Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto, mentre gli impegni di mitigazione derivanti dall'Accordo di Parigi per

l'Unione europea saranno applicabili dal 2021 in poi. Il recepimento nell'ordinamento italiano di tali impegni, una volta definiti a livello UE, avverrà con un ulteriore provvedimento legislativo.