

## CAMBIAMENTO CLIMATICO E LEZIONI DALLA COP27 – FRA RETORICA E REALTÀ

*a cura di Renato Drusiani e Adolfo Spaziani, Senior Advisor UTILITALIA*

### PREMESSA

L'emergenza siccità, è destinata a caratterizzare il 2023 e non solo, e i tempi di un consistente piano di adattamento climatico appaiono indecifrabili, proprio quando gli effetti del cambiamento climatico si manifestano con eventi estremi nel nostro Paese in particolare nelle aree già colpite dal dissesto idrogeologico. E' sicuramente il caso della gestione delle risorse idriche: a lunghi periodi siccitosi e alte temperature si alternano precipitazioni record, come di recente avvenuto nelle Marche ed altre aree del Centro-Sud. Al tempo stesso i ghiacciai, indispensabile riserva idrica per gli usi civili e agricoli (ma anche per un corretto equilibrio con le falde sotterranee) si stanno contraendo, facendo venire meno il loro contributo nella stagione secca. Meno evidente, ma non per questo meno preoccupante, è la salinizzazione progressiva degli acquiferi costieri, con la risalita del cuneo marino (non contrastato dal livello delle falde). Si tratta di un quadro poco rassicurante, che dovrebbe spingere a superare storiche inerzie per contrastare nel breve periodo gli effetti negativi indotti dal cambiamento climatico e porre in sicurezza persone, territori ed attività economiche.

Una recente analisi di Legambiente [1] evidenzia che nei primi dieci mesi del 2022 sono stati registrati in Italia 254 fenomeni meteorologici estremi, a fronte di una media di cento eventi all'anno rilevati nel periodo 2010-2021. Per l'area EU27 i costi indotti da questi fenomeni estremi dal 1980 al 2020 sono stati quantificati dall'Agenzia Europea dell'Ambiente [2] in 487 miliardi di euro, con l'Italia collocata al terzo posto, dopo Germania e Francia, con oltre 90 miliardi all'anno.

### LE STRATEGIE DI CONTRASTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

Dal 1992 le Nazioni Unite [3] hanno previsto che per fronteggiare il cambiamento climatico si sarebbe dovuto ricorrere contestualmente a **strategie di mitigazione e di adattamento** [4], temi ben presenti nel patrimonio di conoscenze delle Utilities.

Rientrano nelle azioni di **mitigazione** lo sviluppo delle energie rinnovabili, il risparmio energetico ed in generale i c.d. processi di decarbonizzazione. Tra le misure di **adattamento** si segnalano,

---

<sup>1</sup> *Il Clima è già cambiato – Rapporto 2022 dell'Osservatorio di Legambiente Città-Clima* 17 novembre 2022

<sup>2</sup> *Economic losses from climate-related extremes in Europe*. EEA 3 February 2022

<sup>3</sup> *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, GE.05-62220 (E) 200705, 9 May 1992

<sup>4</sup> La mitigazione agisce sulle cause del cambiamento climatico (gas ad effetto serra), mentre l'adattamento minimizza le conseguenze negative che da ciò derivano (Rapporto Generale sulle Acque: Obiettivo 2020. Progetto coordinato da R.Drusiani e A.Spaziani Utilitalia, Roma settembre 2015)

invece, con riferimento alla gestione delle risorse idriche: le difese idrauliche da esondazioni; gli invasi per compensare il venir meno dell'apporto dello scioglimento delle nevi e dei ghiacciai; una gestione più efficace, efficiente ed economica delle risorse idriche per **tutti gli usi** industriali, civili ed agricoli. Alcune tipologie di intervento, per certi aspetti preferibili [5], si ritrovano in entrambe le strategie, come ad esempio la raccolta e la gestione delle acque piovane.

Un aspetto centrale che differenzia questi approcci è il perimetro di azione. Nelle **misure di mitigazione**, indispensabili, i benefici dalla riduzione dei gas clima-alteranti si manifestano su scala globale; le **misure di adattamento** invece, ricadono immediatamente ed esclusivamente sul territorio interessato. In sostanza, quindi, se i maggiori produttori di gas serra come Cina, India, Russia ed USA, alcuni dei quali con emissioni ancora in crescita [6], non riusciranno a dare una significativa svolta al loro sistema produttivo, si vanificheranno gran parte degli sforzi, anche intensi, intrapresi da altri soggetti internazionali (come l'UE). Qualora tale eventualità dovesse concretizzarsi, o non dare i risultati attesi, la tutela delle popolazioni e dei territori passerà necessariamente dall'affidarsi alle misure di adattamento [7].

Sui processi attuativi, però, le differenze sono state notevoli: se alle azioni di mitigazione è stata dedicata indubbia attenzione, con l'adozione di un approccio organico già a partire dalla sottoscrizione del c.d. protocollo di Kyoto [8], non altrettanto si può affermare per le misure di adattamento. Questo, nonostante lo stesso Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) avesse sempre raccomandato un organico e coordinato sviluppo di entrambe le strategie [9].

Che tale discrasia sussista è reso evidente anche dall'azione dell'UE. È dall'approvazione del richiamato Protocollo di Kyoto, nel 2000 [10], che la Commissione Europea (CE) adotta misure di riduzione dei gas serra; diversamente, solo dal febbraio 2021, dopo oltre vent'anni, la CE ha dato il via libera definitivo alla strategia di adattamento dell'Unione [11]. Anche in Italia il disallineamento fra le due strategie è evidente, aggiungendo in tal modo criticità a criticità già esistenti. Mentre con la legge 1 giugno 2002, n. 120, il Governo Italiano ha ratificato in tempi strettissimi il Protocollo di Kyoto, assumendo impegni in materia di decarbonizzazione, si dovrà attendere il 2015 per l'adozione di una prima "Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici" [12]. Strategia rimasta nel cassetto per diversi anni: solo negli ultimi giorni

---

<sup>5</sup> *Adattamento e Mitigazione un approccio integrato di politica del clima* Alleanza per il Clima Italia onlus 2007

<sup>6</sup> *Global Carbon Budget 2022 - Earth System Science Data*, 2022

<sup>7</sup> La crisi negli approvvigionamenti di gas naturale ha comportato nel 2022 una riduzione del gas importato dalla Russia stimabile in 20 miliardi di mc di gas all'anno con il rischio di un suo azzeramento in relazione allo sviluppo della crisi.

<sup>8</sup> È il primo accordo che contiene gli impegni vincolanti dei paesi firmatari per ridurre le emissioni dei gas clima-alteranti. È stato sottoscritto in Giappone a Kyoto l'11 dicembre 1997 da più di 180 Paesi.

<sup>9</sup> *Climate Change 2014 – Topic 4 Synthesis Report* IPCC 2014

<sup>10</sup> Comunicazione "Politiche e misure dell'Unione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: verso un programma europeo per il cambiamento climatico (ECCP)". COM(2000) 88 Bruxelles, 8.3.2000.

<sup>11</sup> Comunicazione "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici". COM(2021) 82 final Bruxelles, 24.2.2021. Tale documento rappresenta il punto di arrivo di un Libro Bianco nel 2009 e di una precedente comunicazione risalente al 2013.

<sup>12</sup> Decreto Direttoriale n.86 del 16 giugno 2015

del 2022, infatti, il nuovo “Piano di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC)” è stato finalmente <sup>[13]</sup> sottoposto ad un procedimento di consultazione generale. Di contro, c'è da rilevare la soppressione nel 2018 <sup>[14]</sup> della Struttura di Missione governativa #ItaliaSicura, istituita nel 2014 per contrastare soprattutto i fenomeni di dissesto idrogeologico, tema strettamente collegato alle conseguenze del cambiamento climatico.

### MITIGAZIONE E ADATTAMENTO, STRATEGIE CONCORRENTI NELLA COP27

Il problema delle diverse strategie si ritrova su scala più ampia anche nell'ultimo e più autorevole simposio sull'emergenza climatica, la 27a Conferenza dell'ONU sui cambiamenti climatici (COP27) di Sharm El-Sheikh, in Egitto. La Conferenza, avviata il 6 novembre, si è conclusa il 20 novembre, due giorni dopo la data prevista. Tale dilazione si è resa necessaria per raggiungere un compromesso sui c.d. loss and damage, ovvero quelle compensazioni-riparazioni a favore dei Paesi in via di sviluppo (PVS) per i danni conseguenti ai gas climalteranti, emessi soprattutto dai Paesi più sviluppati.

Diverse Autorità ed Istituzioni nazionali/sovrnazionali presenti, fra le quali l'Unione Europea, avrebbero preferito concludere i lavori come da programma, rafforzando le misure di mitigazione per non superare la soglia di 1,5°-2° di aumento della temperatura <sup>[15]</sup>. Non essendo riuscite ad imporre la loro visione, non hanno fatto nulla per dissimulare la loro delusione sugli esiti finali della Conferenza. “There were too many attempts to roll back what we agreed in Glasgow. This deal is not enough” ha dichiarato Frans Timmermans, Vice Presidente della Commissione Europea <sup>[16]</sup>.

Al di là delle oggettive difficoltà per definire chi e come vada coinvolto in questa operazione, resta il fatto che per la prima volta i **danni da cambiamento climatico** e le misure per gestirli non possono più essere eluse, in attesa che Paesi più fortunati e colti possano attuare le loro strategie di mitigazione. Del resto, l'esposizione dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS) agli effetti della crisi climatica si è aggravata da tempo, con relativi disastri e vittime. A ciò, inoltre, si aggiunge il pericolo “...di vedere compromesse le possibilità di crescita nel momento in cui le loro economie dovessero farsi carico di addizionali costi imposti dall'abbattimento; soprattutto alla luce del fatto che storicamente meno hanno contribuito ad aumentare la concentrazione di gas serra nell'atmosfera” <sup>[17]</sup>. La promessa di 100 miliardi di dollari all'anno per sostenere questi Paesi <sup>[18]</sup> è stata solo in parte onorata e questo non ha certo contribuito a generare un rapporto di fiducia.

---

<sup>13</sup> Il 28 dicembre 2022 il Piano è stato pubblicato sul sito del MASE (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica)

<sup>14</sup> Decreto-Legge 12 luglio 2018, n. 86

<sup>15</sup> A lanciare l'allarme è stato il “Rapporto speciale sul riscaldamento globale a 1,5°C”(SR15)” nell'ambito della sessione dell'IPCC tenutasi in Incheon, Corea del Sud, nell'ottobre 2018

<sup>16</sup> F.Harvey, N.Lakhani, O.Milman and A.Morton COP27 agrees historic 'loss and damage' fund for climate impact in developing Countries. The Guardian Sunday 20 Nov 2022

<sup>17</sup>F.Boselli *Dalla mitigazione all'adattamento* Lavoceinfo 12 dicembre 2006

<sup>18</sup> Alla 15a Conferenza delle parti (COP15) dell'UNFCCC a Copenaghen nel 2009, i paesi sviluppati si erano impegnati a raggiungere l'obiettivo collettivo di mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020

## IMPORTANZA DELLE POLITICHE DI ADATTAMENTO

Affrontare il problema dei cambiamenti climatici, non solo per ridurre le cause antropiche che influiscono sui gas serra, ma anche per contenere i danni conseguenti, diventa quindi una questione prioritaria. Riguardo alla “dicotomia” fra mitigazione e adattamento, un’efficace sintesi è stata espressa da Stan Bronson, Direttore dell’ACRE (Alliance for a Climate Resilient Earth): **“Mitigazione e adattamento devono andare di pari passo, non possiamo separarli.** Pensiamo a una vasca da bagno che trabocca d’acqua. Dobbiamo chiudere il rubinetto, ma anche prendere lo straccio per asciugare il pavimento” [19]. Del resto, l’istituzione del fondo loss and damage, che obbligo è il risultato vero della COP27, certifica proprio che i meccanismi di adattamento non hanno funzionato. Stupisce allora la posizione dei vertici politici della COP27, che hanno preferito puntare tutto sulla sola “fiche della mitigazione” e questo malgrado in un documento preparatorio della Conferenza [20] l’IPCC affermasse: “...è sempre più ampio il divario tra le azioni intraprese e ciò che è necessario fare, soprattutto nei paesi non sviluppati. In particolare, negli ultimi anni, **solo il 4-8% dei finanziamenti per il clima è andato a progetti di adattamento**, mentre la maggior parte è stata finalizzata alla riduzione delle emissioni”.

Questa crescente consapevolezza della scarsa attenzione verso organiche politiche di adattamento viene richiamata ed è fatta propria anche dal recente report “Global Risks Report 2023”, presentato a Davos nel corso World Economic Forum (WEF) [21]: “anche se fino ad oggi la mitigazione del clima è stata favorita in modo schiacciante sull’adattamento per i finanziamenti, in particolare nel settore privato, le conclusioni dell’EOS (Executive Opinion Survey del WEF) indicano come **l’adattamento climatico debba essere considerato da parte dei leaders del mondo economico, di più immediato interesse**”.

## RIALLINEARE LE DUE STRATEGIE TRA MITIGAZIONE E ADATTAMENTO

Un anno dopo la Cop26 di Glasgow, che con l’attenuarsi della pandemia da COVID aveva alimentato qualche speranza, **la stabilità geopolitica globale, condizione necessaria per garantire quella fiducia reciproca che viene richiesta dalla lotta ai cambiamenti climatici è venuta meno** [22]. L’invasione russa dell’Ucraina ha provocato effetti che si stanno riverberando su diversi quadranti; questo è già visibile nell’area UE, al momento la più determinata nel contrastare i cambiamenti climatici. A dominare sono infatti i problemi di sicurezza degli approvvigionamenti energetici (anche attraverso il ritorno al carbone) e delle altre commodities strategiche (materie prime, cereali,...), che risentono pesantemente di questa situazione. Il

---

<sup>19</sup> L’importanza dell’adattamento nel contesto del cambiamento climatico Sostenibilità ambientale dicembre 2022

<sup>20</sup> Cambiamenti climatici 2022: impatti, adattamento e vulnerabilità Report AR6 dell’IPCC. 28 febbraio 2022

<sup>21</sup> Global Risks Report 2023 – 18th Edition. World Economic Forum Cologny/Geneva Switzerland, 11 gennaio 2023

<sup>22</sup> Galeotti M. e Lanza A. Clima: a Sharm con poche illusioni LaVoce.Info 28 ottobre 2022

conseguente incremento dei prezzi, infatti, sta innescando un'inflazione di cui da decenni si era persa traccia [23].

Un altro segnale negativo è rappresentato dalle **“assenze eccellenti” al vertice di Sharm, come Russia, Cina, India e Turchia, che contribuiscono per quasi un terzo alle emissioni globali di CO2**. Se questo significasse un loro chiamarsi fuori, si inficerebbe il raggiungimento degli obiettivi individuati, malgrado gli sforzi dei restanti altri Paesi.

Si consideri inoltre che puntare solo a ridurre le emissioni di gas serra può dar luogo a seri problemi di free riding; infatti diverse nazioni possono beneficiare degli effetti di riduzione delle emissioni senza tuttavia contribuire a ciò. Al tempo stesso regolamentazioni rigorose o tasse elevate sulle industrie ad alta intensità di gas serra potrebbero rivelarsi controproducenti se questo dovesse spingere tali industrie verso paesi con regole assai più permissive sulle emissioni [24].

Di fronte a tutte queste incertezze, contraddizioni e forzature [25], accompagnate da dibattiti sempre più accesi ed autoreferenziali, stanno emergendo nuove criticità di cui tenere conto. Del resto, il coacervo dei diversi fattori di preoccupazione (guerra, inflazione, ...) sta erodendo, assieme alla pazienza, anche l'atteggiamento delle popolazioni nei riguardi del cambiamento climatico in molti Paesi, incluso il nostro. È quanto emerge nel recente Rapporto SDGs dell'ISTAT [26] sullo sviluppo sostenibile: la preoccupazione degli italiani sui cambiamenti climatici rimane ancora prevalente, ma regredisce di 4 punti percentuali rispetto al 2020, attestandosi al 66,5%, con un trend in costante riduzione negli ultimi anni, trend ancor più confermato dalla recente indagine della Community Valore Acqua per l'Italia [27]. Tale andamento nella percezione della popolazione è riscontrabile in altri Paesi UE come la Germania [28] con un livello di preoccupazione legato ai cambiamenti climatici sceso in un anno dal 70% al 64%.

Gli elementi indicati dovrebbero indurci ad essere prudenti, evitando di ragionare esclusivamente sulla scorta di quegli schemi precostituiti che ci hanno portato al punto attuale. Dalle Conclusioni [29] della Conferenza di Davos, infatti, emerge come lo scenario degli ultimi tempi sia cambiato in profondità, modificando anche la nostra percezione. Oggi, per la prima volta, non si parla solo di lotta al climate change in termini di **decarbonizzazione**, ma si analizza il tema anche in relazione all'economia e alla politica, con un approccio più olistico, legato alla **sostenibilità sociale**. **La pandemia, la guerra, la sicurezza energetica, l'emergenza climatica sono temi ormai**

---

<sup>23</sup> Minenna M. *Lo stop del commercio internazionale annuncia la recessione* Il Sole24ore 5 dicembre 2022

<sup>24</sup> Neely C.J. *How Do Economists Think about Climate Change?* St. Louis Federal Bank December 16, 2022

<sup>25</sup> Sono emersi errori (anche riconosciuti) in previsioni formulate dall'IPCC. Fra i casi più noti si ricorda lo scioglimento a tempo di record dei ghiacciai dell'Himalaya (Knight M. U.N. climate chiefs apologize for glacier error January 20, 2010 CNN). A ciò si associa una ancora evidente difficoltà a spiegare i dati paleoclimatici (Lüning S. and LengsfeldGolaz P. *How Reliable Are Global Temperature Reconstructions of the Common Era?* *Earth MDPI* 2022

<sup>26</sup> *Rapporto SDGs 2022. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia. ISTAT 12 ottobre 2022 Roma*

<sup>27</sup> Conferenza Stampa The European House-Ambrosetti, Milano 9 febbraio 2023

<sup>28</sup> YouGov / Eurotrack October 2022 Climate Results da <https://yougov.co.uk/>

<sup>29</sup> <https://wisesociety.it/economia-e-impresa/world-economic-forum-di-davos-2023-le-conclusioni/>

**strettamente correlati ed il clima è diventato anche una questione geopolitica, oltre che ecologica.** Nell’auspicio che possano stabilirsi quanto prima, e a tutti i livelli, condizioni per una ricostituita fiducia sul piano nazionale ed internazionale (fattore ineludibile per avere concreti risultati sulle politiche climatiche globali), è necessario evitare, in questa fase necessariamente di transizione, di ripetere errori e di allocare risorse in modo errato.

Diversificazione energetica, risparmio e recupero di materie seconde, una penetrazione sempre più accentuata dell’economia circolare nella società, sono tutti punti di eccellenza che vengono riconosciuti al nostro Paese e che vanno perseguiti. Ma sarebbe illusorio credere che siano obiettivi in grado di farci superare indenni la fase di transizione. Servono **urgenti misure di adattamento** ed al riguardo restando nel campo idrico si evidenziano le opere destinate ad evitare/contenere gli allagamenti urbani, la realizzazione/recupero di capacità di invaso, l’efficientamento delle reti idropotabili (e irrigue) nonché, richiamando i principi di economia circolare, il riuso delle acque reflue trattate. Tutto questo è destinato ad accrescere la sicurezza delle persone e di un territorio fragile come quello del nostro Paese, per non rischiare di sentirci accusare di “blaterismo” dai coetanei di Greta Thunberg.

Non servono proclami di buone intenzioni, ma investimenti, modelli organizzativi adeguati e gestioni efficienti e non considerare il tempo come variabile indipendente.

**Il Mini Book è la pubblicazione mensile della Fondazione Utilitatis che espone temi rilevanti, in particolare per i settori idrici e ambientali.**

**La Fondazione Utilitatis promuove la cultura e le *best practice* della gestione dei Servizi Pubblici Locali tramite l’attività di studio e ricerca, e la divulgazione di contenuti giuridici, economici e tecnici.**