



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

COP: QUALI PROSPETTIVE PER IL NUOVO OBIETTIVO DI FINANZA CLIMATICA (NCQG)

POLICY BRIEFING
OTTOBRE 2024



INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	3
1. COSA ABBIAMO IMPARATO DALL'OBIETTIVO DEI 100 MILIARDI?	5
1.1. AUMENTARE L'AMBIZIONE E RIPRISTINARE FIDUCIA.....	5
1.2. ALLOCAZIONI SBILANCIATE	6
1.3. DEBITO, SPAZIO FISCALE E QUALITÀ DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA.....	8
1.4. MOBILITAZIONE E RUOLO DEL SETTORE PRIVATO	9
1.5. FINANZIAMENTI E SUSSIDI ALLE FONTI FOSSILI.....	10
2. GUARDANDO AVANTI: COSA DEVE ESSERE DECISO ALLA COP29?	12
2.1. FISSARE UN OBIETTIVO QUANTITATIVO: UN DIFFICILE EQUILIBRIO TRA AMBIZIONE E REALISMO	12
2.2. ALLARGARE LA BASE DEI CONTRIBUENTI	14
2.3. COME SI ARRIVA AI 'TRILIONI'?	15
2.4. ALLINEARE LE AMBIZIONI DEL NCQG CON L'OBIETTIVO 2.1C E LE RIFORME DELL'ARCHITETTURA FINANZIARIA INTERNAZIONALE	17
3. RACCOMANDAZIONI FINALI	20

EXECUTIVE SUMMARY

Non c'è mai stata una COP in cui la finanza non sia stata la patata bollente da gestire nelle ultime ore della conferenza. Ma quest'anno, più che in passato, chiameremo questa: "**la COP della finanza**".

La COP29, che si terrà a Baku, in Azerbaigian, dall'11 al 22 novembre, si è già aggiudicata questo appellativo, poiché il risultato principale sarà la definizione del **Nuovo obiettivo finanziario per il clima** (*New Collective Quantified Goal - NCQG*), che sostituirà il precedente obiettivo dei 100 miliardi di dollari stabilito nel 2009. Quest'ultimo mirava a mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per sostenere l'azione per il clima nei Paesi in via di sviluppo, prorogato poi per altri 5 anni a seguito dell'adozione dell'[Accordo di Parigi](#) nel 2015. Alla stessa COP21 di Parigi fu deciso che un nuovo obiettivo finanziario dovesse essere fissato entro il 2025, e che questo debba tenere in debita considerazione i bisogni crescenti dei Paesi in via di sviluppo.

L'obiettivo iniziale di questo impegno finanziario, che mirava a sostenere sia la mitigazione (quindi la riduzione delle emissioni) che l'adattamento (ovvero minimizzare gli impatti del cambiamento climatico), ha avuto risultati misti. Sicuramente è aumentata in modo significativo la **consapevolezza globale dell'urgente necessità di un sostegno economico per guidare la transizione** verso un'economia a zero emissioni e per aiutare le comunità più vulnerabili a far fronte agli impatti dei cambiamenti climatici. Allo stesso tempo, ha portato i Paesi con condizioni economiche più favorevoli a dare priorità all'azione per il clima nelle loro agende di sviluppo internazionali.

Ciononostante, i **ritardi nel raggiungimento dell'obiettivo dei 100 miliardi**, pare sia stato raggiunto solo nel 2022, insieme alle incongruenze tra le cifre riportate per i finanziamenti, hanno alimentato frustrazione e sfiducia, aumentando le tensioni tra i Paesi del Nord e Sud del mondo. Una delle principali critiche deriva dalla mancanza di una chiara definizione di ciò che si può considerare finanza per il clima e dalla confusione dei vari contributi: contributi pubblici contati assieme alla mobilitazione di finanziamenti privati, **molti finanziamenti erogati sotto forma di prestiti** (per lo più non agevolati), e un'attenzione sproporzionata alla mitigazione rispetto all'adattamento.

Nel complesso, da quando l'obiettivo iniziale è stato fissato, 15 anni fa, è diventato sempre più obsoleto e disallineato rispetto alla realtà. Per affrontare la crisi climatica in corso e per poter pensare seriamente di raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi è necessario ripensare completamente la portata degli aiuti. L'NCQG rappresenta un'opportunità per correggere gli errori del passato e cercare di **ripristinare fiducia nel sistema multilaterale**, stabilendo un obiettivo più trasparente e ambizioso che possa a sua volta incoraggiare i Paesi in via di sviluppo ad aumentare i propri livelli di ambizione negli impegni di riduzione delle emissioni che verranno presentati nei contributi nazionali (National Determined Contributions NDC) all'inizio del 2025.

La COP29 richiederà decisioni **sia sull'entità sia sulla struttura del nuovo obiettivo**, compresa la quantità di finanziamenti agevolati e la presenza di obiettivi specifici per mitigazione, adattamento e perdite e danni. Inoltre, le Parti dovranno

raggiungere un accordo su **quali Paesi contribuiranno a questo obiettivo**. Poiché molte delle leve essenziali per aumentare il flusso dei finanziamenti per il clima esulano dall'influenza diretta dell'UNFCCC, i ministri delle Finanze dovranno assumere un ruolo più attivo nella sua attuazione. Senza un serio impegno per una riforma dell'intero sistema finanziario, i costi dell'inazione saranno alti per tutti.

1. COSA ABBIAMO IMPARATO DALL'OBIETTIVO DEI 100 MILIARDI?

Consci delle difficoltà riscontrate con l'obiettivo dei 100 miliardi, il Nuovo obiettivo finanziario per il clima (NCQG) sarà essenziale per cercare di ripristinare fiducia nel sistema multilaterale e sostenere un aumento dei livelli di ambizione nei prossimi impegni di riduzione delle emissioni, garantendo al contempo un accesso e un'allocazione delle risorse più equi.

La definizione di questo nuovo obiettivo deve considerare con attenzione le difficili condizioni in cui versano i Paesi vulnerabili, tra cui: elevati oneri del debito, alti costi del capitale e ostacoli nella mobilitazione di finanziamenti del settore privato. Inoltre, andrà affrontata l'annosa questione dei finanziamenti pubblici ai combustibili fossili, oltre a promuovere riforme sistemiche per riorientare i flussi finanziari verso progetti di riduzione delle emissioni e accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici.

1.1. AUMENTARE L'AMBIZIONE E RIPRISTINARE FIDUCIA

Dopo gli [impegni presi nel Global Stocktake \(GST\) alla COP28](#), ora è necessario ricostruire fiducia nei Paesi in via di sviluppo circa la disponibilità di risorse finanziarie per sostenere l'implementazione dei loro obiettivi climatici. In questo senso, l'NCQG sarà fondamentale per rimediare alle aspettative disattese, dovute a ritardi e incongruenze, nel raggiungimento del precedente obiettivo, per dimostrare che un'efficace cooperazione multilaterale è più che mai necessaria in un momento di difficili tensioni geopolitiche.

L'NCQG dovrebbe mirare a mobilitare finanziamenti su larga scala, consentendo ai Paesi in via di sviluppo di **formulare obiettivi climatici più ambiziosi allineati con l'1,5°C nella prossima tornata di impegni di riduzione delle emissioni nazionali (NDC) previsti entro febbraio 2025**. Senza la garanzia di finanziamenti adeguati e prevedibili, molti Paesi hanno dichiarato che avrebbero difficoltà a formulare obiettivi più ambiziosi di quelli già messi in atto. Nuovi sforzi sono però essenziali se si vogliono rispettare gli obiettivi di Parigi.

I ritardi nel raggiungimento del precedente obiettivo (Figura 1) e le stime contrastanti sugli importi effettivamente forniti e mobilitati hanno minato la credibilità dei Paesi donatori e causato una [perdita di fiducia](#) rispetto alla promessa di voler sostenere una transizione equa nei Paesi più vulnerabili.

Organizzazioni come Oxfam e The ONE Campaign hanno infatti espresso forti critiche su possibili cifre gonfiate: Oxfam stima che [il 70-75% dei finanziamenti climatici dichiarati è sovrastimato](#) mentre ONE sottolinea che [quasi due terzi](#)

[degli impegni tracciati dall'OCSE non sono stati erogati](#) o hanno una rilevanza minima per il clima.

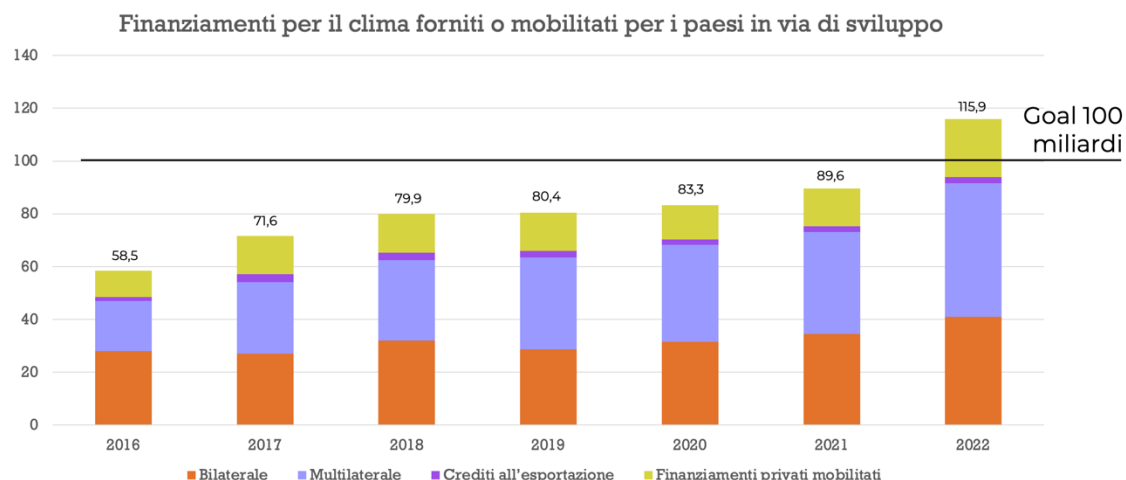


Figura 1: OCSE (2024) Finanziamenti per il clima erogati e mobilitati dai Paesi sviluppati nel periodo 2013-2022

L'obiettivo dei 100 miliardi mancava di una struttura formale di monitoraggio, limitando la trasparenza e impedendo una valutazione accurata del fatto che i fondi arrivino dove sono più necessari. L'NCQG rappresenta un'opportunità per correggere gli errori del passato e ripristinare la fiducia. Stabilire un processo trasparente, con meccanismi di tracciabilità e monitoraggio condivisi è necessario per garantire che l'NCQG porti a progressi reali e si allinei chiaramente con le aspettative di tutti i paesi.

1.2. ALLOCAZIONI SBILANCIATE

L'attuale squilibrio dei finanziamenti per il clima tra mitigazione e adattamento è un problema reale, soprattutto per i Paesi che hanno basse emissioni ma che sono altamente vulnerabili agli impatti climatici. Nel 2022, **solo un terzo dei finanziamenti per il clima nell'ambito dell'obiettivo dei 100 miliardi è stato destinato all'adattamento** (Figura 2) e l'anno scorso il Fondo per l'Adattamento [non ha neanche raggiunto l'obiettivo che si era dato di mobilitare 300 milioni di dollari](#), evidenziando un fallimento sistemico nel garantire risorse sufficienti per l'adattamento.

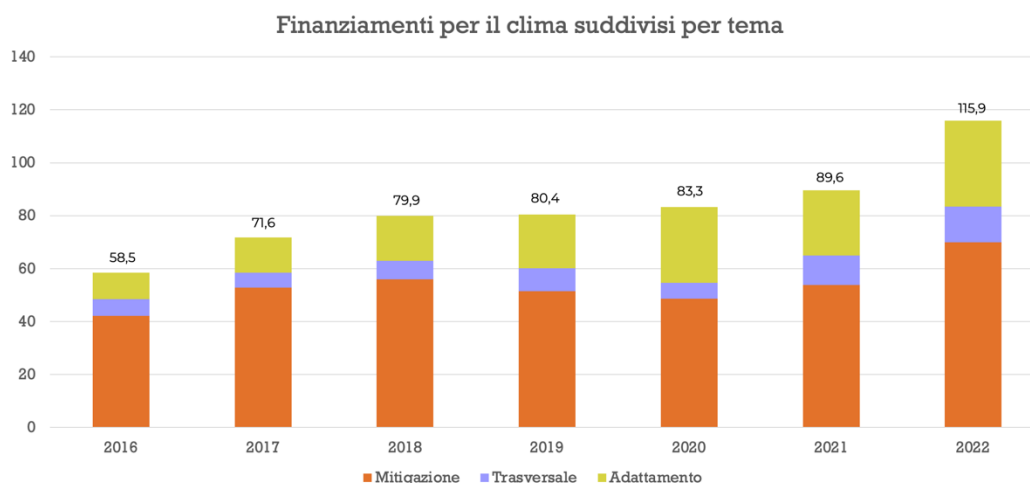


Figura 2: OCSE (2024) Finanziamenti per il clima erogati e mobilitati dai Paesi sviluppati nel periodo 2013-2022

Nel 2021, durante la COP26 di Glasgow, tutti i Paesi avevano concordato di raddoppiare lo stanziamento di finanziamenti per l'adattamento rispetto ai livelli del 2019 entro il 2025.

Sebbene i finanziamenti per l'adattamento siano leggermente aumentati negli ultimi anni, **secondo le stime della Climate Policy Initiative, nel periodo 2021-2022 il 90% di tutti i flussi globali di finanziamento per il clima era ancora diretto alla mitigazione.**

Dallo stesso rapporto emerge che la maggior parte degli investimenti privati è concentrata in Cina, Stati Uniti, Europa, Brasile, Giappone e India e che sono dedicati quasi esclusivamente alla mitigazione. Gli investimenti privati nell'adattamento sono pressoché inesistenti con un finanziamento dominato da attori pubblici per il 98%. I dati mostrano anche che le allocazioni dei finanziamenti per il clima sono spesso sbilanciate, con una quantità sproporzionata di flussi di capitale verso Paesi ad alto-medio reddito rispetto a quelli a basso reddito.

L'obiettivo dei 100 miliardi è attualmente incentrato su due aree principali d'azione: la mitigazione (quindi la riduzione delle emissioni) e l'adattamento (ovvero minimizzare impatti dei cambiamenti climatici come l'innalzamento del livello del mare e fenomeni estremi come uragani e inondazioni).

Tuttavia, con l'aggravarsi degli impatti climatici, i Paesi stanno sperimentando sempre più spesso "perdite e danni" – ovvero impatti che vanno oltre quelli che possono essere minimizzati attraverso la mitigazione e l'adattamento. Alla COP28 il Fondo per le perdite e i danni appena creato, **ha ricevuto un finanziamento straordinario di 661 milioni di dollari**, di cui 100 milioni di euro dall'Italia. **Si sta ancora discutendo se l'NCQG includerà le perdite e i danni come terzo pilastro accanto alla mitigazione e all'adattamento**, con i Paesi in via di sviluppo che chiedono la sua inclusione e la definizione di sotto-obiettivi dedicati per garantirne finanziamenti sufficienti.

1.3. DEBITO, SPAZIO FISCALE E QUALITÀ DEI FINANZIAMENTI PER IL CLIMA

L'uso ingente di prestiti nell'attuale sistema crea un onere significativo per i Paesi in via di sviluppo, in particolare per quelli in condizioni di sofferenza debitoria, con una capacità di spesa fiscale limitata e con un'elevata vulnerabilità climatica. Nel 2022, **quasi il 70% dei finanziamenti pubblici conteggiati dall'OCSE per il raggiungimento dei 100 miliardi consisteva in prestiti** (figura 3), una parte sostanziale dei quali non era neanche agevolata. Quasi il 90% dei contributi della Banca Multilaterale di Sviluppo (BMS) sono stati forniti sotto forma di prestiti.

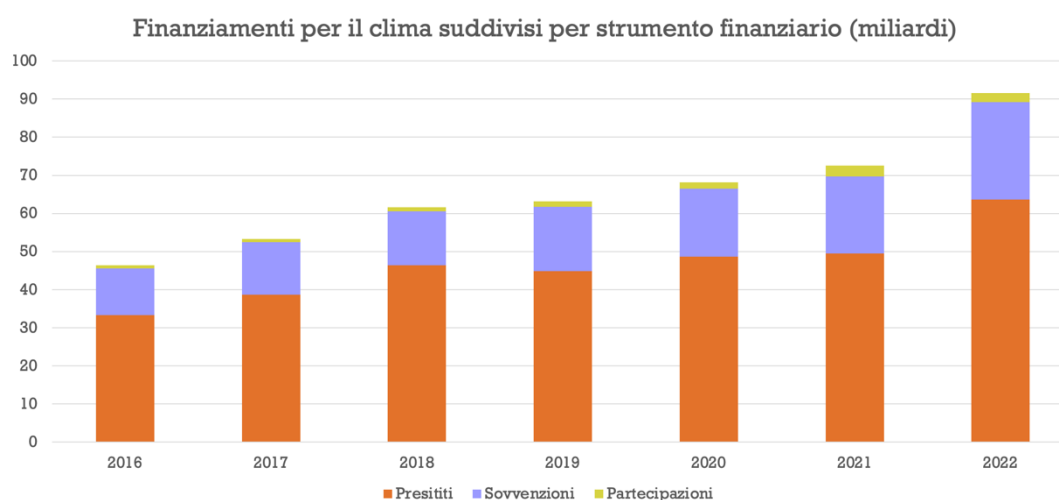


Figura 3: OCSE (2024) Finanziamenti per il clima erogati e mobilitati dai Paesi sviluppati nel periodo 2013-2022

Se i prestiti possono aver senso per progetti di mitigazione che sono in grado di garantire ritorni negli investimenti, sono meno adatti per l'adattamento e il finanziamento per le perdite e i danni, che di solito non sono in grado di generare introiti. Questo ricorso ai prestiti - in alcuni casi anche a tassi di mercato - ha suscitato parecchie polemiche per l'onere finanziario aggiunto imposto e solleva questioni fondamentali sulla qualità dei finanziamenti per il clima.

Per molti Paesi a basso reddito, lo spazio fiscale ridotto limita fortemente la capacità di investire in resilienza e adattamento, in un momento in cui sarebbero fortemente necessari per limitare danni e oneri futuri. La crisi del debito e la vulnerabilità economica in cui si trovano molti Paesi in via di sviluppo ha portato ad un **aumento dei pagamenti del servizio del debito che oggi supera i flussi di aiuti e investimenti in entrata per la prima volta** negli ultimi due decenni. Oggi, 3,3 miliardi di persone vivono in Paesi in cui la spesa per il debito supera quella per servizi essenziali come l'istruzione e la sanità.

Inoltre, i paesi in via di sviluppo devono affrontare forti barriere finanziarie per accedere ai finanziamenti per il clima a causa dell'elevato costo del capitale: **gli interessi sui prestiti esteri è in media tre volte superiore per i Paesi in via di sviluppo rispetto a quelli sviluppati.** Gli alti tassi di interesse limitano

notevolmente la loro capacità di finanziare progetti di energia pulita e infrastrutture resilienti al clima.

Un numero crescente di Paesi è intrappolato in una "**spirale del debito climatico**", in cui l'aumento dei costi del debito limita la loro capacità di investire nella resilienza climatica, aumentando a sua volta la loro vulnerabilità a eventi come siccità, uragani e innalzamento del livello del mare che li obbligano a contrarre ulteriori prestiti per finanziare la ripresa e la ricostruzione.

Una finanza per il clima che funziona dovrebbe lavorare per interrompere questo ciclo vizioso piuttosto che intensificarlo. Il finanziamento di progetti di adattamento attraverso sovvenzioni, ad esempio, potrebbe mitigare gli alti costi degli impatti climatici, riducendo così la spesa per la ripartenza dopo una catastrofe. Tuttavia, al momento, **ai Paesi vulnerabili viene effettivamente chiesto di assumersi la maggior parte dell'onere finanziario per gli impatti dei cambiamenti climatici a cui hanno contribuito in minima parte.**

Inoltre, un [accesso equo ai finanziamenti per il clima](#) rimane ancora oggi una sfida per molti paesi soprattutto quelli più poveri e più piccoli, con minori capacità istituzionali per navigare i complessi processi di accesso ai fondi.

Le organizzazioni della società civile hanno evidenziato la necessità di finanziamenti per il clima basati su sovvenzioni e prestiti altamente agevolati, proponendo un [minimo di 1.000 miliardi di dollari all'anno](#) per sostenere gli sforzi di mitigazione, adattamento e perdite e danni essenziali per una transizione climatica più equa. Secondo la Climate Policy Initiative, i [capitali agevolati dovrebbero essere almeno quintuplicati entro il 2030](#) se vogliamo raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e consentire ai Paesi di investire in un futuro resiliente e sostenibile.

1.4. MOBILITAZIONE E RUOLO DEL SETTORE PRIVATO

Per soddisfare il crescente bisogno di investimenti per il clima, dell'ordine di migliaia di miliardi, i governi dei Paesi sviluppati si rivolgono sempre più al settore privato per condividere l'onere della spesa.

L'[Agenzia Internazionale dell'Energia \(IEA\)](#) stima che il 70% dei finanziamenti per il clima dovrà provenire da fonti private, mentre il restante 30% sarà coperto da fondi pubblici. Molti esperti, tra cui il Gruppo di esperti indipendenti del G20, sottolineano che la mobilitazione di capitali privati è essenziale per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Nel 2023, il [rapporto Stern Songwe](#) (figura 4) ha evidenziato che i finanziamenti privati nei mercati emergenti e nei Paesi in via di sviluppo al di fuori della Cina (EMDCs) dovrebbero aumentare fino a 500-600 miliardi di dollari all'anno, metà dei quali dovrebbero essere mobilitati direttamente e indirettamente dalle BMS, da altre istituzioni finanziarie per lo sviluppo e dai finanziamenti bilaterali. **I finanziamenti privati internazionali per l'azione per il clima dovrebbero essere aumentati di oltre 15 volte rispetto ai livelli attuali** per raggiungere gli obiettivi di Parigi.

Finora, l'obiettivo dei 100 miliardi ha faticato a mobilitare finanziamenti privati; i finanziamenti pubblici sono rimasti la fonte principale e i contributi privati hanno raggiunto meno di un quinto dell'obiettivo (figura 4).

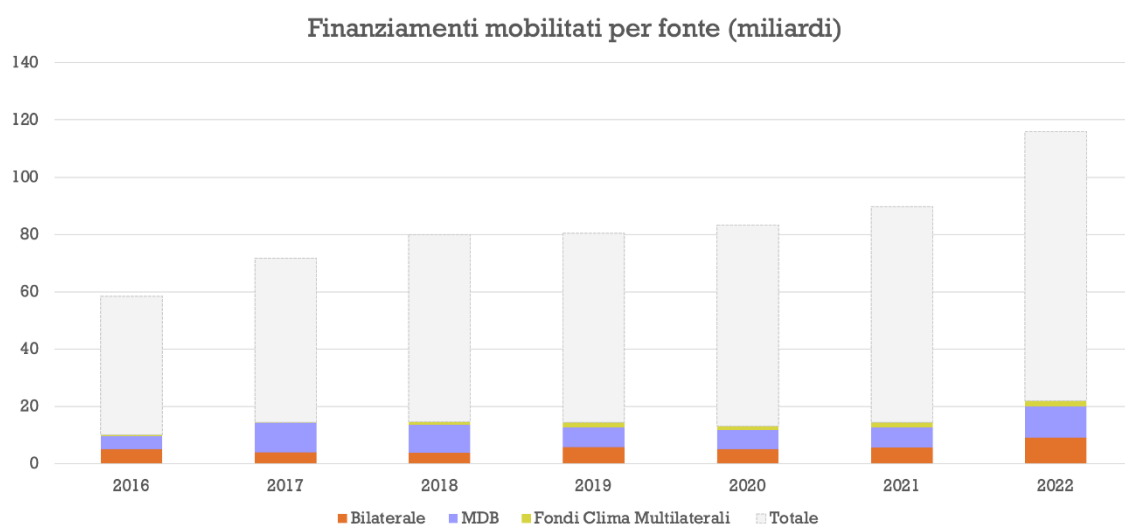


Figure 4: OCSE (2024) Finanziamenti per il clima erogati e mobilitati dai Paesi sviluppati nel periodo 2013-2022

Nonostante gli sforzi e il sostanziale sostegno dei Paesi donatori a progetti infrastrutturali, gli [investimenti privati non sono stati in linea con le aspettative](#) negli ultimi tre decenni. Senza cambiamenti sostanziali, le attuali strategie di mobilitazione continueranno a non essere in grado di generare i finanziamenti necessari per colmare il divario rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi e sostenere la prossima fase di accelerazione dell'azione per il clima. Un finanziamento privato efficace richiederà un'azione maggiormente concordata tra BMS, istituzioni finanziarie per lo sviluppo e finanziatori bilaterali. **La creazione di piattaforme specifiche per Paese o per settore potrebbe contribuire ad attrarre investimenti privati nazionali e internazionali nei rispettivi Paesi**, come proposto anche dalla [Task Force per il Clima del G20](#).

Il flusso degli investimenti privati verso i Paesi in via di sviluppo è ostacolata da varie barriere: scarsità di progetti "bancabili", elevati costi iniziali del capitale e complessi rischi paese, come instabilità politica, incertezza normativa e oscillazioni delle valute. A questi problemi si aggiungono le normative finanziarie restrittive dei Paesi sviluppati, che limitano il flusso di capitali verso i Paesi meno sviluppati. Per ottenere le migliaia di miliardi di finanziamenti privati necessari, sono necessarie riforme normative per sbloccare gli investimenti nord-sud e mitigare i rischi di investimento.

1.5. FINANZIAMENTI E SUSSIDI ALLE FONTI FOSSILI

Nonostante [l'impegno di porre fine al sostegno pubblico per i combustibili fossili](#), **i Paesi del G20 e le BMS hanno erogato 142 miliardi di dollari di finanziamenti pubblici internazionali per progetti sui combustibili fossili dal 2020 al 2022**,

superando di gran lunga il sostegno per l'energia pulita, che si è limitato a 104 miliardi di dollari nello stesso periodo. Questa tendenza è particolarmente preoccupante, anche perché alcuni di questi [investimenti sono etichettati come finanziamenti per il clima](#), dirottando scarse risorse disponibili lontano da progetti realmente sostenibili e andando a minare gli sforzi per ridurre le emissioni di gas serra.

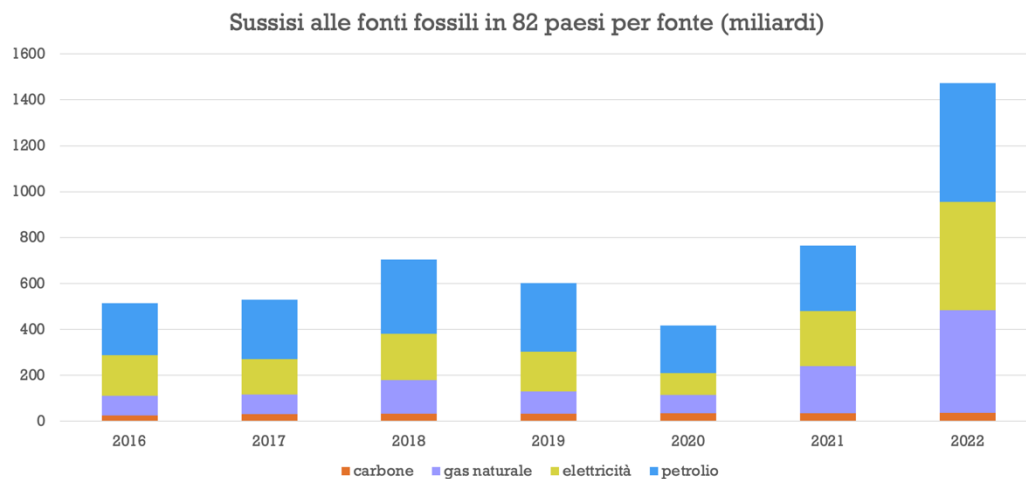


Figure 5: Inventario OCSE delle misure di sostegno ai combustibili fossili (2023) e banca dati AIE sui sussidi ai combustibili fossili.

La guerra in Ucraina ha determinato un forte aumento dei prezzi dell'energia, [portando i sussidi ai combustibili fossili quasi al raddoppio, passando da 769 miliardi di dollari nel 2021 a oltre 1.400 miliardi di dollari nel 2022](#). Allo stesso tempo, i Paesi OCSE, attraverso le loro agenzie di credito all'esportazione (ECA), **hanno stanziato una [media di 41 miliardi di dollari all'anno tra il 2018 e il 2020 per sostenere grandi progetti infrastrutturali legati ai combustibili fossili](#)**, quasi cinque volte gli 8,5 miliardi di dollari destinati ai progetti di energia pulita.

Queste azioni contraddicono gli impegni dell'Accordo di Parigi di allineare i flussi finanziari a una transizione a basse emissioni di carbonio. [Secondo il Fondo Monetario Internazionale](#), una riforma completa dei prezzi dei combustibili fossili potrebbe ridurre le emissioni globali di CO₂ del 43% rispetto ai livelli previsti per il 2030, generare entrate equivalenti al 3,6% del PIL globale e prevenire 1,6 milioni di morti annue legate all'inquinamento atmosferico. I Paesi OCSE hanno quindi una forte responsabilità nell'eliminare gradualmente i finanziamenti ai combustibili fossili, reindirizzando questi fondi verso la resilienza e l'azione per il clima. Questo cambiamento è essenziale per evitare di vanificare gli sforzi di riduzione delle emissioni.

2. GUARDANDO AVANTI: COSA DEVE ESSERE DECISO ALLA COP29?

Per delineare un percorso di successo per l'NCQG è necessario affrontare diverse sfide complesse, a cominciare dalla definizione di un obiettivo ambizioso ma realistico che affronti l'ampio divario di finanziamenti necessari per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Un obiettivo ambizioso richiederà un aumento significativo dei contributi da fonti sia pubbliche che private, con una quota equa di finanziamenti altamente agevolati dedicati all'adattamento e alle perdite e i danni. È altrettanto importante riconoscere i contributi di nuovi donatori, riformare al contempo i sistemi finanziari internazionali per allinearli meglio agli obiettivi climatici e fare ricorso a meccanismi di finanziamento innovativi per mobilitare capitali addizionali necessari per la trasformazione verso economie a zero emissioni e resilienti al clima.

2.1. FISSARE UN OBIETTIVO QUANTITATIVO: UN DIFFICILE EQUILIBRIO TRA AMBIZIONE E REALISMO

Stabilire un obiettivo quantitativo è un delicato gioco di equilibri tra ambizione e realismo, che deve riflettere sia sulle immense necessità finanziarie dei Paesi in via di sviluppo che devono affrontare i crescenti impatti dei cambiamenti climatici, che i vincoli imposti degli attuali sistemi di finanziamento globali. La sfida dei Paesi alla COP29 sarà quindi quella di fissare un obiettivo sufficientemente alto per soddisfare le pressanti esigenze di mitigazione e di resilienza nelle aree più vulnerabili, ma allo stesso tempo raggiungibile alla luce delle sfide politiche ed economiche che i Paesi donatori stanno affrontando.

I governi dei Paesi sviluppati devono far fronte a significative pressioni di riduzione di spesa a livello nazionale, e bilanciare le priorità interne con gli obblighi internazionali sta diventando sempre più impegnativo, come si è visto di recente nel [Regno Unito](#), in [Francia](#) e in [Germania](#). L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), la principale fonte di finanziamento esterno per molti Paesi in via di sviluppo, ha raggiunto il massimo storico di [223,7 miliardi di dollari nel 2023, ma l'aumento è venuto quasi esclusivamente da maggiori costi di gestione dei rifugiati a livello domestico](#), limitando i fondi destinati al clima e allo sviluppo all'estero.

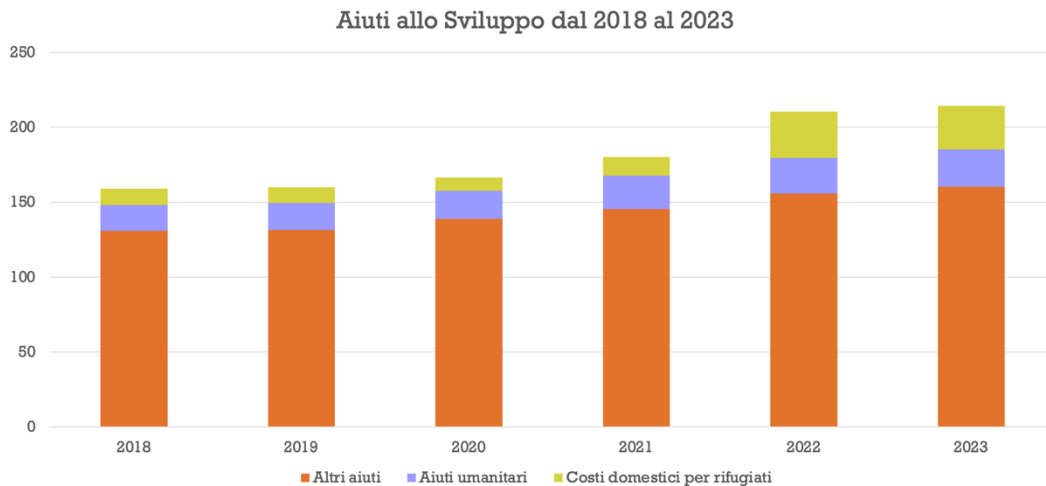


Figura 6: OCSE (2024), flussi per donatore (ODA+OOF+Privata)

La definizione di un obiettivo quantitativo deve anche tenere conto delle stime evidenziate da recenti analisi. [Secondo il rapporto Stern-Songwe](#) (figura 7), si stima che **entro il 2030 saranno necessari 2,4 trilioni di dollari all'anno per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi** e le spese legate alla natura nei Paesi emergenti e in via di sviluppo (esclusa la Cina). Una parte significativa di questa cifra, circa 1.000 miliardi di dollari, deve provenire da fonti internazionali, con il finanziamento pubblico che copre 400-500 miliardi di dollari del totale. Questi requisiti finanziari riguardano la transizione energetica, l'adattamento, le perdite e i danni, l'agricoltura sostenibile, e la transizione giusta. Nel frattempo, lo [Standing Committee of Finance](#) (SCF) dell'UNFCCC ha stimato che il fabbisogno finanziario annuo per il clima dei soli Paesi in via di sviluppo varia da 455 a 584 miliardi di dollari.

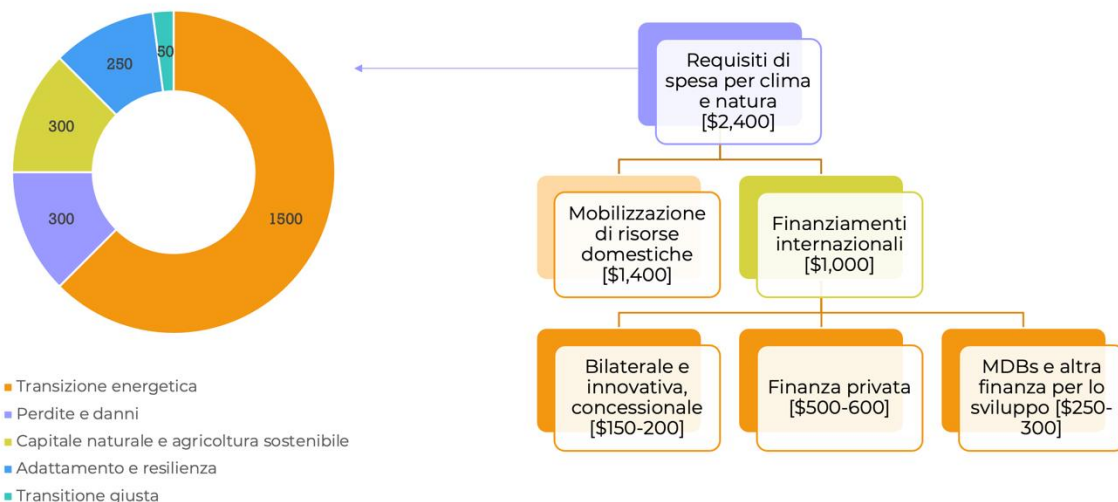


Figure 7: Rapporto Stern-Songwe 2023

Trovare un accordo condiviso per una cifra per l'NCQG è non è facile, soprattutto se non si risolvono alcune questioni. L'obiettivo dovrebbe riguardare solo la

mitigazione e l'adattamento o includere anche le perdite e i danni? Dovrebbe riflettere solo i flussi finanziari nord-sud o tenere conto anche della cooperazione sud-sud e della mobilitazione di risorse nazionali? Dovrebbe, come l'obiettivo dei 100 miliardi, concentrarsi solo sui finanziamenti pubblici forniti e mobilitati, o dovrebbe anche includere gli investimenti che coprono tutti i contributi del settore privato? Inoltre, quale dovrebbe essere la scadenza: un obiettivo a breve termine per il 2030 o il 2035, o un obiettivo a lungo termine che si estende al 2050? La COP29 dovrà definire sia l'ambito che la scala del NCQG per garantire che sia in grado di offrire una via praticabile per il raggiungimento degli obiettivi climatici, rispondendo adeguatamente alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo e che rimanga politicamente attuabile.

2.2. ALLARGARE LA BASE DEI CONTRIBUENTI

La questione di chi debba contribuire all'NCQG rimane una delle questioni più controverse. La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) ha inizialmente imposto l'obbligo ai Paesi dell'Allegato II (sviluppati), prevedendo che siano essi a fornire assistenza finanziaria, mentre ha esonerato i Paesi in via di sviluppo da obblighi simili in base al principio delle responsabilità comuni ma differenziate (CBDR). Tuttavia, con economie emergenti che giocano un ruolo sempre più importante sulla scena globale, anche nelle istituzioni finanziarie multilaterali, c'è un crescente impulso ad ampliare la base dei contribuenti. I Paesi sviluppati, che sono ancora i principali responsabili dei finanziamenti per il clima, sostengono che anche alcune economie ad alto/medio reddito e/o ad alte emissioni dovrebbero essere inclusi tra i contribuenti all'NCQG vista la loro crescente capacità finanziaria e responsabilità in termini di emissioni.

Negli ultimi anni, Paesi come la Cina, la Corea del Sud e gli Stati del Golfo hanno già fornito contributi volontari. Per esempio, la [Cina è emersa come l'11° maggior finanziatore del clima nel 2020](#), con contributi che hanno superato quelli di alcuni Paesi dell'Allegato II, mentre [altre economie emergenti come l'India e il Brasile hanno contribuito alle iniziative multilaterali sul clima](#). Secondo lo SCF dell'UNFCCC, nel 2022 i Paesi non appartenenti all'OCSE hanno fornito 2,7 miliardi di dollari in finanziamenti bilaterali per il clima ad altri Paesi non appartenenti all'OCSE, anche se è probabile che l'importo sia sottostimato perché la rendicontazione è volontaria.

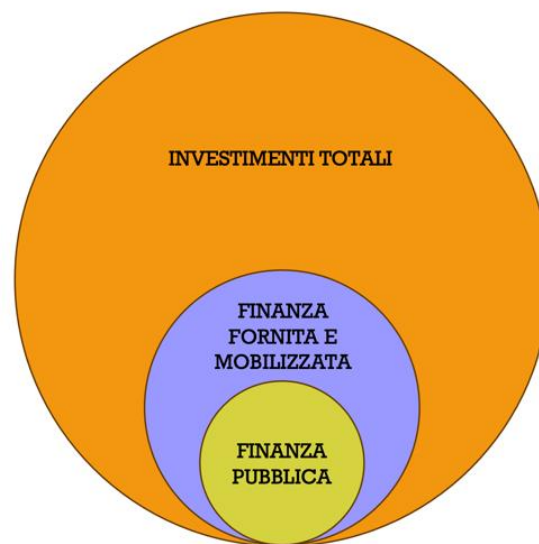
L'Accordo di Parigi, con una struttura più flessibile, consente ai Paesi di differenziarsi autonomamente tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo e incoraggia contributi volontari anche dei Paesi non compresi nell'Allegato II. Accogliendo contributi diversi, l'NCQG potrebbe aiutare a riconoscere la cooperazione Sud-Sud e anche i contributi non finanziari dei Paesi in via di sviluppo, come il trasferimento di tecnologie e lo sviluppo di competenze (*capacity building*).

Tuttavia, per **attenuare le preoccupazioni di sovraccaricare le economie emergenti o di imporre nuovi obblighi formali, saranno essenziali meccanismi di salvaguardia e di trasparenza.** Pratiche di rendicontazione chiare consentirebbero una migliore tracciabilità di questi contributi, assicurando che il sostegno volontario dei Paesi in via di sviluppo rimanga una dimostrazione di

solidarietà piuttosto che un obbligo formale. Riconoscere tutti i contributi finanziari e distribuire equamente la responsabilità dei finanziamenti per il clima è fondamentale, soprattutto dato che **molti Paesi sviluppati non hanno ancora raggiunto la [quota dovuta di contributi nell'ambito](#) del precedente goal dei 100 miliardi.**

2.3. COME SI ARRIVA AI 'TRILIONI'?

Sembra esserci un consenso emergente sul fatto che l'NCQG dovrebbe adottare un **approccio stratificato**, simile all'obiettivo di finanziamento del Quadro Globale per la Biodiversità. Al centro, l'NCQG potrebbe fissare un obiettivo incentrato sulla finanza pubblica internazionale, dando priorità alle sovvenzioni per aree come adattamento e perdite i danni, dove gli investimenti tendono a generare meno entrate ma sono essenziali per aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici. Intorno a questo nucleo, un secondo livello potrebbe essere dedicato alla mobilitazione¹ di finanziamenti pubblici e privati, riconoscendo il ruolo fondamentale che le banche e le istituzioni finanziarie internazionali e nazionali svolgono nell'aumentare i finanziamenti per il clima. Nel suo livello più esterno, l'NCQG potrebbe includere una stima generale degli investimenti climatici totali necessari per raggiungere gli obiettivi climatici globali, al di là degli interventi pubblici internazionali. Rimangono ancora forte divergenze sull'inclusione o meno di quest'ultimo strato nell'NCQG e il suo contenuto: dovrebbe includere solo finanziamenti nei paesi in via di sviluppo o fare riferimento a tutti i flussi globali di finanza per il clima? Dovrebbe includere anche la finanza fornita e/o mobilizzata a livello domestico?



¹ In questo contesto, la mobilitazione è comunemente intesa come l'afflusso di capitale verso i Paesi in via di sviluppo a seguito di interventi del settore pubblico come garanzie e incentivi politici.

Un [recente lavoro di NDRC, ODI, Germanwatch ed ECCO](#) delinea alcuni percorsi possibili per aumentare i due elementi centrali dell'obiettivo. **Gli scenari includono uno di business-as-usual, che senza nuovi interventi porterebbe a raggiungere un totale di 173 miliardi di dollari entro il 2030**: i finanziamenti bilaterali dei Paesi sviluppati continuerebbero ad aumentare da 43,4 miliardi di dollari nel 2022 a circa 50 miliardi di dollari entro il 2025, i fondi multilaterali per il clima potrebbero aumentare da 3,7 a 5 miliardi di dollari e i finanziamenti per le iniziative climatiche da parte delle BMS dovrebbero crescere di almeno 12,25 miliardi di dollari all'anno.

Il documento delinea inoltre diverse strategie per incrementare in modo significativo i finanziamenti bilaterali per il clima, tra cui la definizione di tassi di crescita dei contributi più elevati, l'ampliamento del bacino dei Paesi contributori, l'aumento del sostegno ai fondi multilaterali per il clima e l'attuazione di riforme delle BMS che potrebbero sbloccare **fino a quattro volte i finanziamenti attuali, raggiungendo i 1.035 miliardi di dollari entro il 2035**.

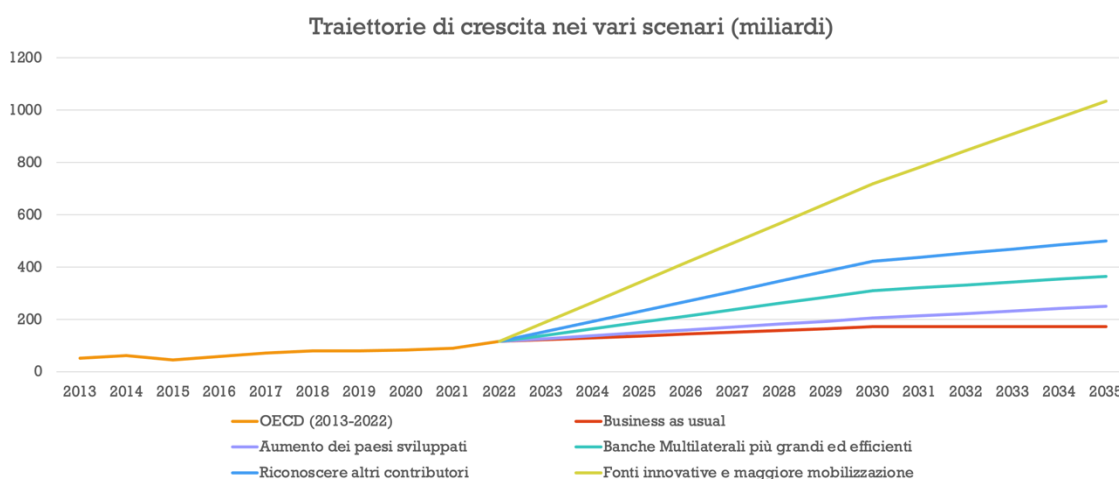


Figure 8: NDRC (2024) *Getting from Here to There: Scaling Up Climate Finance for the NCQG*,

Negli ultimi anni, [sono aumentate le richieste di riforma alle BMS](#), sollecitando modifiche alle norme sull'adeguatezza del capitale per espandere la capacità di prestito e fissare obiettivi di finanziamento climatico più elevati. La Presidenza indiana del G20 nel 2023 ha incaricato un [gruppo di esperti indipendenti di definire un'agenda completa di riforme delle BMS](#), nota come "tripla agenda". Un obiettivo fondamentale di questa agenda è quello di **triplicare le risorse di sviluppo delle BMS dedicate ai Paesi a basso e medio reddito entro il 2030**.

L'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA), il ramo della Banca Mondiale dedicato ai Paesi a basso reddito, ha impegnato [oltre 50 miliardi di dollari per l'azione a favore del clima tra il 2021 e il 2024](#). Oltre la metà dei fondi IDA per il clima sono stati destinati all'adattamento, rendendolo **il più grande fondo per**

l'adattamento climatico a livello globale per i Paesi a basso reddito. Con il suo 21° rifinanziamento previsto a dicembre tre settimane dopo la COP29, il sostegno dell'IDA sarà ancora più essenziale in quanto i Paesi beneficiari sono anche quelli a maggiore rischio di sofferenza debitoria che stanno facendo fronte a tassi di interesse elevati e a deflussi netti di finanziamenti esterni.

Anche le discussioni su meccanismi di finanziamento innovativi stanno prendendo sempre più piede, visto che si intensifica la ricerca di nuove fonti di finanziamento per far fronte ai costi crescenti dovuti all'inazione sul clima. Sia i governi del G20 che gli organismi internazionali come le Nazioni Unite stanno esplorando attivamente [nuove opzioni di tassazione globale per finanziare le iniziative per il clima e lo sviluppo sostenibile](#), e queste discussioni occupano ora un posto di rilievo nei principali forum economici internazionali, inclusa la Conferenza Internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo (FfD) che si terrà in Spagna, a giugno 2025. I meccanismi proposti vanno oltre la tradizionale considerazione di imporre un prezzo del carbonio e iniziative annesse, ma includono proposte di **prelievi sulle emissioni del trasporto marittimo, tasse sui biglietti aerei, prelievi sui combustibili fossili e tasse sulle transazioni finanziarie**. Al vertice COP28 del 2023, una coalizione guidata da Francia, Kenya e Barbados ha istituito una task force sui prelievi globali di solidarietà, che stima che tali meccanismi **potrebbero generare fino a 1000 miliardi di dollari all'anno**.

Inoltre, si sta discutendo dei Diritti speciali di prelievo (DSP) del FMI come mezzo per fornire maggiore liquidità necessaria ai Paesi più vulnerabili. Queste proposte, anche se al di fuori del quadro formale dell'UNFCCC, illustrano come riforme coordinate guidate da organismi internazionali come il G20 e le principali istituzioni finanziarie potrebbero sbloccare ingenti finanziamenti per il clima, contribuendo a garantire che l'NCQG sia allo stesso tempo ambizioso e realizzabile.

2.4. ALLINEARE LE AMBIZIONI DEL NCQG CON L'OBIETTIVO 2.1C E LE RIFORME DELL'ARCHITETTURA FINANZIARIA INTERNAZIONALE

L'obiettivo dei 100 miliardi, stabilito prima dell'Accordo di Parigi, si concentrava esclusivamente sulla mobilitazione di fondi dai Paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo tramite interventi pubblici. L'Accordo di Parigi ha introdotto una visione più completa, puntando ad allineare tutti i flussi finanziari, sia pubblici che privati, con obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e di resilienza climatica (articolo 2.1c).

Questa ambizione amplia l'attenzione al di là di un semplice reperimento di finanziamenti positivi per gli obiettivi climatici, ma dovrebbe mirare anche alla graduale eliminazione dei finanziamenti per attività incompatibili con questi, come gli investimenti in combustibili fossili. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede anche cambiamenti sistemici nell'intero panorama finanziario, tra cui riforme nella **regolamentazione della finanza privata e un ruolo più proattivo da parte delle banche centrali e delle autorità di regolamentazione finanziaria** per sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente.

Una questione centrale per l'NCQG sarà quindi il suo allineamento con il più ampio mandato dell'articolo 2.1c. Le [opzioni per affrontare questo collegamento](#) includono la definizione di obiettivi dell'NCQG che non solo incrementino i finanziamenti internazionali per il clima, ma promuovano anche l'allineamento dei sistemi finanziari globali con gli obiettivi di emissioni zero nette e resilienza, ad esempio riformando i sussidi ai combustibili fossili o sostenendo lo sviluppo di tassonomie nazionali per i finanziamenti per il clima.

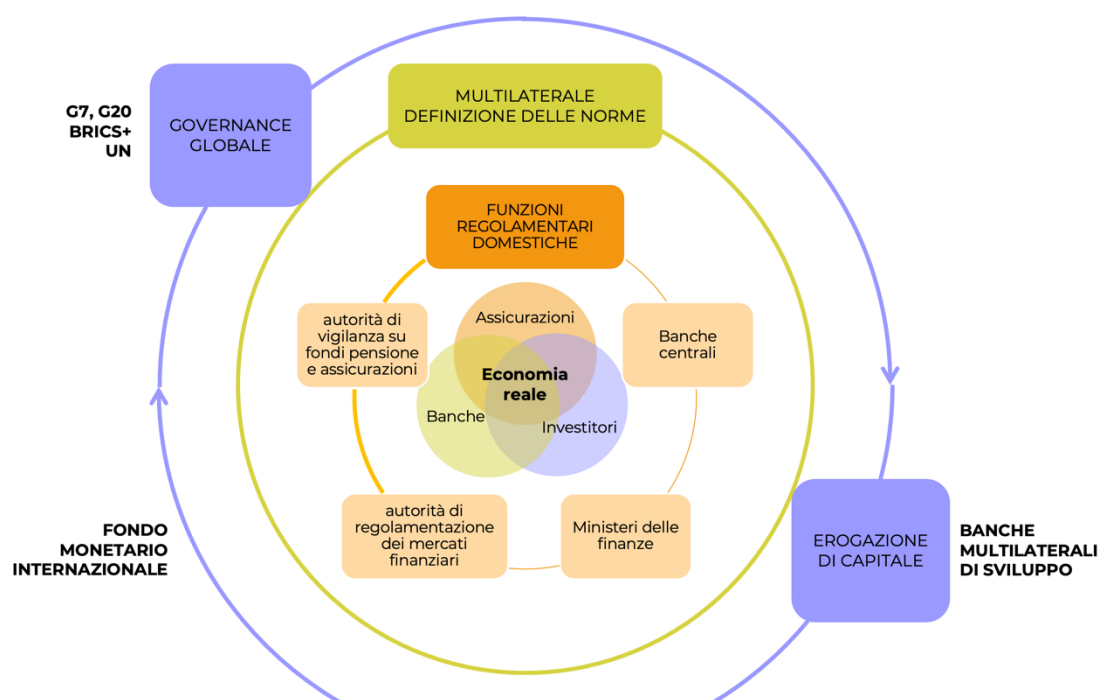


Figura 9: ECCO, adattato da Aviva Investors, *The Tipping Point for Climate Finance*

La riforma dell'architettura finanziaria internazionale (IFA) è diventata una priorità urgente. Le principali proposte, come l'[Iniziativa Bridgetown](#), il [Vertice sul clima in Africa](#), sono state fortemente promosse da alcuni Paesi in via di sviluppo particolarmente vulnerabili ai cambiamenti climatici, e più di recente **sono state riconosciute da tutti i paesi nel [Patto per il Futuro](#) al Vertice delle Nazioni Unite di settembre**. Queste iniziative non solo mettono in luce le attuali sfide del sistema finanziario globale, ma propongono anche soluzioni praticabili che si concentrano sulla possibilità di operare trasformazioni strutturali all'interno dell'IFA per aumentare lo spazio fiscale e catalizzare gli investimenti dove sono più necessari.

L'obiettivo principale di questa agenda di riforme è la [ristrutturazione delle istituzioni di Bretton Woods e delle BMS](#). Mentre alcuni aspetti di questa agenda hanno compiuto passi avanti, come per esempio [l'aumento della capacità di prestito delle BMS](#), altre componenti cruciali, come la tassazione internazionale e la riduzione del debito, richiedono maggiore attenzione e un'azione più urgente.

Queste discussioni sottolineano la necessità di meccanismi finanziari più efficaci e accessibili e riflettono il crescente riconoscimento delle profonde interconnessioni tra gli obiettivi di finanziamento del clima dell'UNFCCC e le più ampie strutture

finanziarie globali, **ponendo i Ministri delle Finanze al centro nelle discussioni sul raggiungimento dell'NCQG.**

Facendo leva sulle loro competenze in materia di mobilitazione delle risorse, politica fiscale e monetaria, i ministeri delle finanze possono influenzare in modo significativo il successo dell'NCQG, anche nelle discussioni parallele all'interno del G20 e di altri forum finanziari internazionali, per arrivare ad allineare tutte le strutture finanziarie alle priorità climatiche, ottimizzando le risorse e definendo quadri normativi che incoraggino flussi di capitale verso i Paesi in via di sviluppo. Integrando l'azione per il clima nelle strategie di bilancio e di entrate, i ministeri delle finanze possono [promuovere competitività economica](#) e la creazione di nuovi posti di lavoro, garantendo al contempo stabilità al sistema finanziario globale.

3. RACCOMANDAZIONI FINALI

Mentre lavoriamo alla definizione del Nuovo Obiettivo Collettivo Quantificato (NCQG), è essenziale imparare dall'obiettivo dei 100 miliardi di dollari di finanziamenti per il clima. Sebbene ambizioso al momento della sua definizione, l'obiettivo dei 100 miliardi ha perso rapidamente significato, non riuscendo a tenere conto delle condizioni economiche che cambiavano e delle crescenti sfide che molti Paesi in via di sviluppo si trovavano ad affrontare con l'aggravarsi degli impatti dei cambiamenti climatici.

Raccomandazioni per dare forma a un NCQG più robusto, equo ed efficace:

1. Per affrontare in modo completo le sfide climatiche, l'NCQG dovrebbe correggere gli squilibri di finanziamento esistenti fissando sotto-obiettivi specifici per la mitigazione, l'adattamento e le perdite e i danni. La finanza pubblica dovrebbe dare priorità all'adattamento e alle perdite e ai danni, aumentando al contempo la mobilitazione del settore privato nei Paesi in via di sviluppo attraverso meccanismi di condivisione del rischio e adeguamenti dei sistemi normativi sia nei Paesi donatori che in quelli beneficiari.
2. Per sostenere efficacemente i Paesi in via di sviluppo, l'NCQG dovrebbe dare priorità alle sovvenzioni e ai finanziamenti agevolati, in particolare per l'adattamento e le perdite e i danni. Oltre a migliorare la qualità e l'accessibilità di queste risorse, l'NCQG dovrebbe garantire che i Paesi beneficiari possano accedere a nuovi finanziamenti senza aggravare la loro crisi del debito.
3. Basandosi su meccanismi di trasparenza e responsabilità esistenti nell'ambito dell'UNFCCC, l'NCQG dovrebbe includere un solido processo di monitoraggio, rendicontazione e revisione. Una maggiore trasparenza dovrebbe garantire un'equa responsabilità, anche per i contributi volontari, una distribuzione più giusta dei fondi e un allineamento di questi con l'obiettivo a 1,5°C.
4. Il "quantum" dell'NCQG dovrebbe essere allineato con le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, con una componente sostanziale di sovvenzioni e finanziamenti agevolati, soprattutto per l'adattamento e le perdite e i danni. Raggiungere un obiettivo ambizioso è possibile, ma richiederà un'azione concertata nell'ambito della revisione dell'architettura finanziaria globale e un maggiore ricorso a fonti di finanziamento innovative.
5. Oltre agli obiettivi quantitativi, l'NCQG dovrebbe incorporare elementi qualitativi, compresi i principi di accesso equo e di inclusione di gruppi emarginati. I criteri qualitativi dovrebbero essere quantificati laddove possibile, con riferimenti specifici per le popolazioni vulnerabili e le aree fragili e colpite da conflitti, oltre a un più rapido accesso diretto ai fondi multilaterali per il clima.
6. Per spezzare il ciclo vizioso del debito e della vulnerabilità climatica, l'NCQG deve essere allineato strettamente agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Le riforme, tra cui un ambizioso rifinanziamento dell'IDA21 e l'ampliamento dei meccanismi di riduzione del debito, sono essenziali per creare spazio fiscale per gli investimenti a favore del clima e di concerto con quelli dello sviluppo. L'aumento dei finanziamenti per il clima non deve andare a scapito di altri finanziamenti per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo.

7. I Paesi ad alto reddito dovrebbero essere i primi a eliminare gradualmente i finanziamenti ai combustibili fossili, in primis nei sostegni diretti all'estero, reindirizzando queste risorse verso gli obiettivi di Parigi. Questo cambiamento è essenziale per promuovere una transizione globale più equa e per devolvere finanziamenti pubblici fondamentali verso investimenti in energia pulita, infrastrutture sostenibili e adattamento ai cambiamenti climatici.
8. Esistono meccanismi di finanziamento innovativi ancora poco sfruttati che offrono opportunità per aumentare il volume dell'NCQG. Dovrebbero essere maggiormente esplorati strumenti fiscali globali come prelievi sulle emissioni del trasporto marittimo, tasse sui biglietti aerei, prelievi sui combustibili fossili e tasse sulle transazioni finanziarie per generare flussi di finanziamento prevedibili che integrino i più tradizionali Aiuti allo Sviluppo.
9. L'NCQG dovrebbe incoraggiare l'accelerazione delle riforme nelle Banche Multilaterali di Sviluppo (BMS) e nelle altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI). Queste riforme sono essenziali per scalare sia la quantità che la qualità delle risorse necessarie a soddisfare le priorità globali in materia di clima e sviluppo.
10. I Ministeri delle Finanze devono svolgere un ruolo centrale nel raggiungimento dell'NCQG, facendo leva sulle politiche fiscali e sulla mobilitazione delle risorse per allineare i flussi finanziari con gli obiettivi climatici, possono promuovere maggiore competitività, creazione di posti di lavoro e maggiore stabilità finanziaria globale.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo policy briefing è stato curato da:

Eleonora Cogo, Esperta Senior Riforme Finanza Internazionale -
eleonora.cogo@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente policy briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo paper, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione: 31 ottobre 2024