

# La riforma dell'Agenda 2030 e l'aggiornamento degli SDG nello scenario della crisi delle Nazioni Unite

*Discussion paper del sottogruppo di lavoro ASviS SDG 7\_13<sup>1</sup>*

## Sommario

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Abstract</i> .....                                                              | 3  |
| <b>Crisi e riforma dell'approccio multilaterale</b> .....                          | 4  |
| <i>Introduzione</i> .....                                                          | 4  |
| <i>Le dimensioni della crisi</i> .....                                             | 5  |
| <i>I problemi di consenso</i> .....                                                | 7  |
| <b>La trama dello sviluppo sostenibile</b> .....                                   | 7  |
| <i>La fine della linearità con l'Agenda 2030</i> .....                             | 11 |
| <i>Il decoupling come formula chiave dell'Agenda 2030</i> .....                    | 13 |
| <i>Percorsi di riforma dell'Agenda 2030</i> .....                                  | 14 |
| <i>Il rebus della pace e dello sviluppo sostenibile</i> .....                      | 18 |
| <b>Crisi nella crisi: il negoziato internazionale sul clima</b> .....              | 22 |
| <i>La soluzione dello standing aside, farsi da parte</i> .....                     | 27 |
| <b>Conclusioni e prospettive</b> .....                                             | 28 |
| <b>Appendice_1 Il Patto per il futuro delle Nazioni Unite del 2024</b> .....       | 30 |
| <b>La risposta dell'AI DeepSeek alla domanda: Riforma dell'Agenda ONU 2030 ...</b> | 33 |

---

<sup>1</sup> Testo di orientamento preparato da Toni Federico, chm. della ricerca della Fondazione per lo sviluppo sostenibile e coordinatore dei GdL 7 e 13 di ASviS, energia e clima. Ha collaborato Christian Mulder dello stesso GdL. Sono state usate tecniche di intelligenza artificiale in alcune parti del testo, esplicitamente segnalate. Il testo, qui in data 29 maggio 2025, è soggetto ad aggiornamenti ripetuti

*PAGINA LASCIATA DELIBERATAMENTE VUOTA*

## *Abstract*

Questo lavoro è una apertura di discussione basata su una letteratura internazionale che comincia ad assumere una dimensione importante a fronte di quella che si configura addirittura come una crisi della fiducia dell'umanità nel proprio destino. La sede italiana più qualificata per questo approfondimento è certamente ASviS, custode nazionale dell'Agenda 2030.

Il sistema delle Nazioni Unite, l'unico riferimento per una *governance* mondiale o, quantomeno, per contrastare le crisi più gravi, resta basato sull'Assemblea Generale e sul Consiglio di sicurezza. L'Assemblea vota con un sistema di maggioranze qualificate e per tutti i paesi uno vale uno, indipendentemente dal coinvolgimento, dalle dimensioni e dal reddito. Dopo il 2012, anno di Rio+20, anche lo Sviluppo sostenibile, tematica introdotta all'*Earth Summit* a Rio nel 1992, passa nelle mani dell'Assemblea generale alla quale va riconosciuto il merito dei grandi balzi in avanti come l'Agenda del Millennio con gli MDG e quella del 2015 con l'Agenda 2030 e gli SDG. Siamo oltre la metà strada per il 2030 ed è il momento di valutare l'efficacia, le prospettive e la eventuale riforma degli SDG.

Le nazioni del mondo non trovano più la strada per unirsi nei loro sforzi e salvare il pianeta dalle crisi ambientali. Negli ultimi mesi, i negoziati delle Nazioni Unite per affrontare il cambiamento climatico, l'inquinamento da plastica, la perdita globale delle specie e un numero crescente di attacchi di desertificazione, sono falliti del tutto o hanno prodotto risultati limitati inutili rispetto alla portata dei problemi. Sono passati tre anni da quando Greta Thunberg ha liquidato i colloqui globali come "bla-bla-bla", che è diventato un grido di battaglia per i giovani ambientalisti.

L'*Associated Press* ha intervistato più di 20 esperti che hanno registrato la crisi definitiva dell'ambientalismo multilaterale a causa del macchinoso processo di consenso, del potere dell'industria dei combustibili fossili, dei cambiamenti geopolitici e delle enormi dimensioni dei problemi che si stanno cercando di risolvere. Non mancano progressi, soprattutto sul cambiamento climatico, ma sono troppo pochi, troppo lenti e a passi incerti. Peraltro il DG dell'UNEP, e come lui gran parte degli analisti, vedono il multilateralismo come l'unico modo in cui le nazioni più piccole e povere possono ancora avere un posto al tavolo con i potenti paesi ricchi.

Siamo ben lontani dai giorni di speranza del 1987, quando il mondo adottò un trattato che, con il Protocollo di Montreal, sta arrestando la pericolosa perdita di ozono stratosferico mediante il *phase out* di alcune sostanze chimiche. A valle di questa esperienza il vertice della Terra di Rio del 1992 istituì un sistema delle Nazioni Unite per negoziare i

problemi ambientali, in particolare i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e la desertificazione articolato attraverso le Conferenze periodiche delle Parti o COP.

La COP sulla biodiversità a Cali, in Colombia, a ottobre 2024 si è esaurita, concludendosi senza un grande accordo, se non quello di dare riconoscimento agli sforzi dei popoli indigeni. La COP sui cambiamenti climatici di novembre a Baku, in Azerbaijan, ha raggiunto sulla carta il suo obiettivo principale di aumentare i finanziamenti per le nazioni povere per far fronte al riscaldamento globale, ma la cifra limitata ha lasciato profondamente insoddisfatte le nazioni del Sud del mondo. Per 27 anni, gli accordi sui negoziati sul clima non hanno mai menzionato specificamente i combustibili fossili come causa del riscaldamento globale, né hanno chiesto la loro eliminazione. L'anno scorso a Dubai, si era finalmente arrivati al concetto della *transition away* dai combustibili fossili, non più ripreso a Baku a fine 2024.

Un incontro sull'inquinamento da plastica, a Busan in Corea del Sud, ad una settimana da Baku, ha fatto sì che molte nazioni dicessero di voler fare qualcosa, che alla fine non hanno fatto. E anche la conferenza sulla desertificazione a Riyadh, in Arabia Saudita, non è riuscita a raggiungere un accordo su come affrontare la siccità. Un fallimento generale, ha affermato Johan Rockström, direttore del *Potsdam Institute for Climate Impact Research* in Germania. Nove anni fa, quando più di 190 nazioni si riunirono per adottare lo storico accordo di Parigi, i paesi avevano una visione che implicava che un pianeta sano sarebbe stato un vantaggio per tutti, ma se ne è persa la traccia.

Inevitabile la citazione di Churchill da parte dell'ex presidente dell'Irlanda Mary Robinson: “*Il sistema delle Nazioni Unite è il peggior sistema, fatta eccezione per tutti gli altri*”.

## **Crisi e riforma dell'approccio multilaterale**

### ***Introduzione***

Una grande quantità di segni sembra evidenziare una crisi di fiducia dell'umanità nel proprio destino. Il sistema delle Nazioni Unite, l'unico riferimento per una *governance* mondiale o, quantomeno, per contrastare le crisi più gravi, resta basato sull'Assemblea Generale e sul Consiglio di Sicurezza. L'Assemblea, quando può, vota all'unanimità e per tutti i paesi uno vale uno, indipendentemente dal coinvolgimento e dalle dimensioni del problema. Dopo il 2012 anche lo Sviluppo sostenibile, tematica introdotta all'*Earth Summit* a Rio nel 1992, è nelle mani dell'Assemblea Generale alla quale va riconosciuto il merito dei grandi balzi in avanti come l'Agenda del Millennio con gli MDG<sup>i</sup> e quella del 2015 con l'Agenda 2030 e gli SDG<sup>ii</sup>. Siamo oltre la metà strada per il 2030 ed è il momento di valutare l'efficacia, le prospettive e la eventuale riforma degli SDG. Il Consiglio di

Sicurezza, il cui compito sarebbe stato quello di salvaguardare la pace mondiale, è riuscito nello scopo solo per l'Europa, ma fino al 2022, quando l'aggressione Russa dell'Ucraina ha mandato in completa crisi un organo basato ancora sul dominio politico dei paesi vincitori della seconda guerra mondiale cui sono stati aggiunti la Cina, membro permanente, ed alcuni membri transitori.

La peculiarità del ruolo del nostro gruppo di lavoro ci ha suggerito l'inserimento di una trattazione particolare per la negoziazione multilaterale per la lotta al cambiamento climatico. Luci ed ombre si sono succedute fin da quando il Summit di Rio ha varato la UNFCCC, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. La vicenda della Convenzione si iscrive in quella più generale dello sviluppo sostenibile, ma la sua storia ha guadagnato negli anni una attenzione crescente proprio perché la lotta al cambiamento climatico è diventata l'icona stessa dello sviluppo sostenibile e, dopo Parigi, delle transizioni trasformative, in particolare di quella energetica e della decarbonizzazione.

La tecnica negoziale della UNFCCC e delle altre Convenzioni simili dell'ONU, si è evoluta attraverso la convocazione periodica delle Conferenze delle parti (COP) che hanno marcato per il clima grandi successi, Kyoto (COP 3), Bali (COP 13) e Parigi (COP 21) così come gravi cadute Copenaghen (COP 15) e infine Baku (COP 29). Il problema della riforma si impone anche qui senza indugi. Il supporto scientifico alla UNFCCC è garantito dalla IPCC, il grande panel della scienza internazionale del clima istituito prima di Rio 1992. La divaricazione tra il negoziato e le basi scientifiche del cambiamento climatico, è tra le prime cause della crisi di cui vogliamo discutere.

### *Le dimensioni della crisi*

Le nazioni del mondo non trovano più la strada per unire i loro sforzi e salvare il pianeta dalla crisi ambientale. Negli ultimi mesi, i negoziati delle Nazioni Unite per affrontare il cambiamento climatico, l'inquinamento da microplastiche, la perdita globale delle specie e un numero crescente di eventi di desertificazione, sono falliti del tutto o hanno prodotto risultati limitati inutili rispetto alla portata dei problemi. Sono passati tre anni da quando Greta Thunberg ha liquidato i negoziati climatici multilaterali come un "bla-bla-bla", un termine che è diventato un grido di battaglia per i giovani ambientalisti. Da allora ad oggi molti governi, tra i quali il nostro, hanno trovato il modo di criminalizzare i giovani che si battono per il clima.

L'*Associated Press*<sup>iii</sup> ha intervistato più di 20 esperti che hanno registrato la crisi definitiva dell'ambientalismo multilaterale a causa del macchinoso processo di consenso, del potere dell'industria dei combustibili fossili, dei cambiamenti geopolitici e delle enormi dimensioni dei problemi che si stanno cercando di risolvere. Non mancano progressi,

soprattutto sul cambiamento climatico, ma sono troppo pochi, troppo lenti e a passi incerti. Peraltro il DG dell'UNEP, e come lui gran parte degli analisti, vedono proprio il multilateralismo come l'unico modo in cui le nazioni più piccole e povere possono ancora avere un posto al tavolo con i potenti paesi ricchi.

Siamo ben lontani dai giorni di speranza del 1987, quando il mondo adottò un trattato che, con il Protocollo di Montreal, arrestò la pericolosa perdita di ozono stratosferico mediante il *phase out* di alcune sostanze chimiche, oppure dalla caduta del Muro di Berlino di pochi anni dopo, che rese possibili un dialogo internazionale tra Ovest ed Est e la messa al bando dell'anidride solforosa e con essa la rapida scomparsa del micidiale fenomeno delle piogge acide in Europa. A valle di questa esperienza il vertice della Terra di Rio del 1992 istituì un sistema delle Nazioni Unite per negoziare i problemi ambientali, in particolare i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e la desertificazione, articolato attraverso le Conferenze periodiche delle Parti o COP.

La COP sulla biodiversità a Cali, in Colombia, a ottobre del '24 si è esaurita, concludendosi senza un grande accordo, se non quello di dare riconoscimento agli sforzi dei popoli indigeni. La COP sui cambiamenti climatici di novembre '24 a Baku, in Azerbaijan, ha raggiunto sulla carta il suo obiettivo principale di aumentare i finanziamenti per le nazioni povere per far fronte al riscaldamento globale, ma la cifra estremamente limitata ha lasciato profondamente insoddisfatti i paesi poveri. Per 27 anni, gli accordi sui negoziati sul clima non hanno mai menzionato specificamente i combustibili fossili come causa del riscaldamento globale, né hanno chiesto la loro eliminazione. L'anno scorso a Dubai, si era arrivati al concetto della *transition away* dai combustibili fossili, non più ripreso a Baku.

Un incontro sull'inquinamento da microplastiche a Busan in Corea del Sud, ad una settimana da Baku, ha fatto sì che molte nazioni dicessero di voler fare qualcosa, che alla fine non hanno fatto. E anche la conferenza sulla desertificazione a Riyadh, in Arabia Saudita, non è riuscita a raggiungere un accordo su come affrontare la siccità. Un fallimento generale, ha affermato Johan Rockström, direttore del *Potsdam Institute for Climate Impact Research* in Germania. Nove anni fa, quando più di 190 nazioni si riunirono per adottare lo storico accordo di Parigi, i paesi avevano una visione che implicava che un pianeta sano sarebbe stato un vantaggio per tutti, ma se ne è persa la traccia.

Alcuni negozianti sfiduciati hanno detto che i paesi come il loro dovranno combattere i problemi ambientali da soli o entro piccoli gruppi di nazioni volenterose. Altri stanno abbracciando l'idea dei "*club per il clima*", gruppi di paesi che lavorano insieme, ma non il mondo intero. Non possiamo però reiterare la stessa cosa più e più volte e aspettarci un risultato diverso.

Inevitabile la citazione di Churchill da parte dell'ex presidente dell'Irlanda Mary Robinson: “Il sistema delle Nazioni Unite è il peggior sistema, fatta eccezione per tutti gli altri”.

### ***I problemi di consenso***

Trent'anni fa, quando iniziarono le conferenze sul clima, ci fu un dibattito su come le decisioni avrebbero dovuto essere adottate. Allo stato dei fatti i lobbisti dei combustibili fossili e l'Arabia Saudita hanno spinto molto per cancellare l'idea del voto a maggioranza o a maggioranza qualificata e per conservare invece l'idea del consenso unanime in tutti gli stadi negoziali, in modo che ogni paese debba in un modo o nell'altro essere d'accordo. In tal modo la natura del consenso è che finiamo per muoverci al ritmo dei più lenti o di non muoverci affatto. Nel frattempo i tentativi passati per avere una maggioranza qualificata sono miseramente falliti. *Sic stantibus rebus* il multilateralismo non è morto, ma è tenuto in ostaggio da un numero esiguo di paesi che cercano di impedire ogni progresso. In un certo qual modo, la Legge di Pareto, che vede come il 20% della popolazione contribuisca all'80% delle emissioni di anidride carbonica, viene rispecchiata anche dalla politica: i pochi dominano sui molti.

Parte del problema è che negli anni '80 c'erano due grandi superpotenze che avevano abbastanza interessi comuni tra loro per scontrarsi e far accadere qualcosa. Ora, il mondo è molto più frammentato e il potere è molto più diversificato, ed ognuno sta dietro alle proprie convenienze nazionali. Può sembrare paradossale che le nazioni, le comunità locali, le aziende e l'economia in generale, stanno facendo molto di più in patria per combattere il cambiamento climatico rispetto a ciò che viene fatto e detto alle COP.

### **La trama dello sviluppo sostenibile**

Per studiare le questioni globali, va considerato che ricordare il passato, narrare il presente e anticipare il futuro non sono pratiche neutrali né oggettive, ma piuttosto luoghi di lotta e contestazione, ma anche di incontro. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite è la principale e più importante strategia attuale dell'ONU per affrontare le questioni sociali ed ambientali globali, ad esempio povertà, cambiamenti climatici, migrazioni forzate, lotte per i diritti umani, ecc. L'Agenda 2030 ha proposto nel 2015 un insieme di 17 obiettivi, SDG, e 169 *target* che mirano ad affrontare e risolvere questi problemi entro il 2030. L'idea stessa alla base di questa strategia globale è che un'agenda è una distribuzione organizzata di azioni e piani nel tempo, che lo sviluppo è il cambiamento di qualcosa nel tempo e che la sostenibilità richiede la continuazione di pratiche e progetti organizzati per obiettivi e scadenze<sup>iv</sup>.

In primo luogo, sebbene lo sviluppo sostenibile sia una categoria centrale nella maggior parte delle strategie globali più importanti, la relazione tra sostenibilità, cambiamento climatico e tempo è stata più studiata della dinamica dello sviluppo. La necessità di accelerare l'azione nell'implementazione dell'Agenda 2030 e la necessità di una nuova agenda epistemica e di *governance* per l'implementazione degli SDG, si appoggiano alla capacità delle aziende di costruire la propria identità organizzativa associando il passato, il presente e il futuro delle aziende agli SDG e alla capacità *top-down* delle amministrazioni di tradurre gli SDG globali in pratiche locali. L'Agenda 2030 rompe con l'assunto di lunga data nella concezione dello sviluppo delle Nazioni Unite secondo cui la storia e il cambiamento sociale sono una progressione finalistica, lineare ed evolutiva verso la realizzazione del potenziale umano. Rompe anche implicitamente con l'idea che i paesi occidentali moderni e industrializzati siano l'esempio da seguire. Tuttavia, all'interno dell'Agenda 2030, sussiste un'importante contraddizione tra gli obiettivi sociali e ambientali tanto da far temere che l'Agenda 2030 finirà per riprodurre i problemi dello schema lineare tradizionale dello sviluppo.

L'Agenda 2030 articola il passato, il presente e il futuro con molti altri concetti per costruire un discorso specifico sulle attuali questioni globali. L'Agenda è divisa in tre sezioni. La prima sezione (pp. 1–12) è dove l'agenda costruisce il discorso sugli attuali problemi globali e presenta scenari futuri alternativi. Questa parte del documento introduce e articola i concetti più importanti nel discorso, come sviluppo, trasformazione, umanità, povertà, cambiamento climatico, organizzazioni internazionali, questioni di genere, migrazioni, ecc. Nelle sezioni due e tre (pp. 13–27 e 28–35, rispettivamente), il testo propone possibili pratiche politiche, economiche e sociali per affrontare le questioni globali. Rispetto al carattere narrativo e descrittivo della prima parte, il testo nelle sezioni due e tre diventa più tecnico, burocratico, procedurale e amministrativo nello stile. La prima sezione del testo è centrale per l'analisi di come l'ONU ha costruito una comprensione specifica delle questioni globali e spiega come lo sviluppo è stato concettualizzato nelle precedenti strategie di sviluppo globale delle Nazioni Unite.

In primo luogo, vengono esaminate le radici teoriche della visione lineare ed evolucionista dello sviluppo tradizionale dell'ONU<sup>v</sup>. Dagli anni '50, la sua visione sociale e politica è stata fortemente influenzata dagli schemi teorici funzionalisti delle teorie della modernità e dalle loro spiegazioni evoluzioniste della storia umana che risalgono al XIX secolo, quando si presumeva che l'Europa fosse la società più avanzata al mondo e, secondo il modello europeo, si creò una visione lineare della storia in cui la civiltà occidentale rappresentava l'ultima fase dell'evoluzione umana (Comte, Spencer) dove le società mondiali erano classificate in base ai loro livelli di eterogeneità, differenziazione e



integrazione, con l'Inghilterra vittoriana come miglior esempio di gruppo umano eterogeneo differenziato e integrato. Nel XX secolo, le teorie evoluzioniste enfatizzavano l'interdipendenza funzionale e l'equilibrio all'interno delle società. Le società mondiali si sarebbero evolute secondo quattro imperativi funzionali, adattamento, raggiungimento degli obiettivi, integrazione e mantenimento del modello di sviluppo, con i paesi occidentali industrializzati nel ruolo delle società più evolute al mondo. Negli anni '50 e '60, l'ONU ha incorporato nella sua concezione dello sviluppo questa logica lineare ed evolutiva, che oggi cataloghiamo attraverso il concetto di crescita.

L'ONU tradizionalmente si basa sul presupposto che ci sia una caratteristica condivisa da ogni paese chiamata "sviluppo", che descrive le condizioni economiche, politiche e sociali delle società umane. Si presume cioè che lo sviluppo sia una caratteristica naturale e intrinseca comune a tutti i paesi. Ciò equivale ad uno schema duale con due poli opposti: lo sviluppo e il sottosviluppo. Un paese sottosviluppato sarebbe pertanto fondamentalmente in ritardo rispetto agli altri.

Negli anni '50, il pensiero dominante collegava il concetto di sviluppo a quello di moderno e il concetto di sottosviluppo a quello di tradizionale. L'ONU collegava il polo sviluppato al progresso politico e tecnico: razionalità, conoscenza scientifica, ordine, sicurezza, democrazia, diritti umani, benessere, produttività e crescita economica. Al contrario, il sottosviluppo era all'opposto povertà, bassa produttività, instabilità socio-politica e istituzionale, guerra, dispotismo, religione, credenze, migrazioni forzate e insicurezza. L'ONU assumeva che la linea simbolica che unisce i poli fosse continua, il che significa che non vi è alcuna lacuna, interruzione o discontinuità sulla linea di sviluppo che impedisca ai paesi di avanzare ulteriormente verso il polo sviluppato. Poiché lo sviluppo è una caratteristica naturale e intrinseca di ogni paese, tutti i paesi hanno la capacità di muoversi in entrambe le direzioni lungo quella linea, quindi ogni paese sottosviluppato può essere in grado di seguire il percorso intrapreso dai paesi sviluppati. Questo presupposto di continuità è fondamentale nell'uso di indicatori di sviluppo, come l'Indice di sviluppo umano (HDI) del UNDP<sup>vi</sup>. L'HDI copre l'intera gamma di posizioni lungo la linea di sviluppo partendo dal polo del sottosviluppo, quantificato come zero, fino al polo dello sviluppo, rappresentato dal numero uno. La linea di sviluppo che collega i poli sviluppati e sottosviluppati unisce passato, presente e futuro. Si è ipotizzato che i paesi sottosviluppati fossero società arretrate, mentre i paesi sviluppati erano visti come società contemporanee dirette verso un futuro migliore.

In questo schema temporale, i paesi occidentali sono stati sistematicamente considerati il presente dell'umanità e come un esempio di come potrebbe apparire il futuro del resto del

mondo. La situazione degli altri paesi li colloca quindi implicitamente come società passate. La complessità delle questioni economiche, politiche, militari e finanziarie internazionali è stata appiattita in una visione lineare ed evolutiva producendo gravi errori strategici come quello deciso a Rio di assolvere i paesi in ritardo di sviluppo da ogni impegno climatico, e consolidato dal Protocollo di Kyoto del 1997. Questa visione è ancora dominante nella Dichiarazione del Millennio, MD<sup>vii</sup>, l'ultimo documento strategico dell'ONU prima dell'Agenda 2030, che si basa sulla affermazione che "nessuna nazione deve essere privata dell'opportunità di beneficiare dello sviluppo", ovvero sulla metafora della strada che i paesi devono percorrere e che definisce i problemi politici, finanziari ed economici nei paesi in via di sviluppo come gli ostacoli che questi paesi devono affrontare. La finalità degli obiettivi del Millennio è promuovere lo sviluppo in tutto il mondo perché lo sviluppo è intrinsecamente buono. Si legge: "Riteniamo che la sfida centrale che affrontiamo oggi sia quella di garantire che la globalizzazione diventi una forza positiva per tutte le persone del mondo. Infatti, mentre la globalizzazione offre grandi opportunità, al momento i suoi benefici sono a vantaggio di pochi, mentre i suoi costi sono distribuiti in modo diseguale. Riconosciamo che i paesi in via di sviluppo e i paesi con economie in transizione affrontano particolari difficoltà nel rispondere a questa sfida centrale. Pertanto, solo attraverso sforzi ampi e sostenuti per creare un futuro condiviso, basato sulla nostra umanità comune in tutta la sua diversità, la globalizzazione può essere resa pienamente inclusiva ed equa. Questi sforzi devono includere politiche e misure, a livello globale, che corrispondano alle esigenze dei paesi in via di sviluppo e delle economie in transizione e siano formulate e implementate con la loro effettiva partecipazione". Il concetto più importante riguardo alla dinamica dello sviluppo è l'idea di un futuro condiviso. Secondo l'ONU, al momento, solo i paesi sviluppati traggono vantaggio dalla globalizzazione, mentre i paesi in via di sviluppo affrontano le loro difficoltà specifiche. Pertanto, lo sviluppo è esplicitamente collegato al futuro e ai suoi benefici, mentre il sottosviluppo è implicitamente associato ad un passato problematico.

Infine, prima di esaminare l'Agenda 2030, è importante sottolineare che nella MD la sostenibilità è vista partendo dal presupposto che conciliare crescita economica, progresso sociale e questioni ambientali non è necessariamente un problema e che la protezione dell'ambiente è una questione come le altre che va presa in considerazione nelle strategie di sviluppo, ad esempio in relazione alle emissioni di gas serra, alla gestione delle foreste e alle strategie per l'uso delle risorse idriche. Il documento si chiude con un appello ispiratore "A realizzare le nostre aspirazioni universali per la pace, la cooperazione e lo sviluppo" mentre le questioni ambientali non sono nemmeno menzionate. La MD presuppone che non sia necessaria alcuna grande trasformazione, che potrebbe mettere a repentaglio la

continuità lineare dello sviluppo. Il presupposto che queste trasformazioni siano viceversa effettivamente necessarie è il principale contributo che arriva con l'Agenda 2030<sup>viii</sup>.

La MD implica che lo sviluppo economico avvenga in una successione di fasi capitalistiche e che gli odierni paesi sottosviluppati siano ancora in una fase descritta come una fase originale della storia, attraverso la quale i paesi ora sviluppati sono passati molto tempo fa. In realtà il sottosviluppo non è la tradizione e né il passato né il presente dei paesi sottosviluppati assomigliano in alcun aspetto importante al passato dei paesi ora sviluppati. La logica egemonica e tradizionale dell'ONU vedeva lo sviluppo come una questione di risveglio dei paesi dal loro passato letargico e che essi avrebbero dovuto seguire una unica via giusta verso il progresso e la modernizzazione. Secondo la visione dei teorici della cd. decrescita la crescita economica perpetua non è sostenibile e porta a crisi ambientali, sociali e politiche, e una riduzione deliberata della produzione e del consumo permetterebbe di raggiungere la sostenibilità sociale e ambientale.

All'interno dell'ONU, l'idea che sia necessaria una rottura del modello lineare attraverso una transizione era emersa già con la Conferenza di Stoccolma nel 1972, dove i limiti ambientali della Terra erano stati esplicitamente riconosciuti<sup>ix</sup>. Contrariamente ai tradizionali discorsi sullo sviluppo, il rapporto di Stoccolma adombra per la prima volta un futuro pericoloso per l'umanità, anticipando di oltre quarant'anni la logica dell'Agenda 2030. Questa idea è stata rafforzata nel 1987 dal Rapporto Brundtland<sup>x</sup> che accusa l'incapacità dell'umanità di adattare le proprie attività a modelli naturali e di cambiare il sistema planetario causando pericoli mortali. Il futuro è descritto in termini di una sopravvivenza condizionata dalle scelte anche se il concetto di transizione non compare ancora. Sorprendentemente, il documento dell'*Earth Summit* di Rio del 1992<sup>xi</sup> riporta il cambiamento necessario entro le logiche dello sviluppo: "Il diritto allo sviluppo deve essere garantito in modo da soddisfare equamente le esigenze di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future. Per raggiungere uno sviluppo sostenibile, la protezione ambientale deve costituire parte integrante del processo di sviluppo e non può essere considerata isolatamente da esso". Dagli anni '90 in poi, fino all'adozione dell'Agenda 2030 nel 2015, l'idea di un futuro pericoloso scompare di nuovo dai discorsi sullo sviluppo e si dà per scontato che crescita e sostenibilità possano essere combinati in modo naturale.

### ***La fine della linearità con l'Agenda 2030***

La caratteristica più significativa dell'Agenda 2030 è che passato presente e futuro non sono più collegati da un continuum lineare. Al contrario, l'Agenda si basa su nuovi concetti di rottura e transizione. L'Agenda dà una diagnosi estremamente negativa dell'attuale situazione globale. Il presente di ogni paese del mondo, ovvero dell'umanità, è descritto in

termini di povertà, enormi disparità, terrorismo, minacce sanitarie globali, disuguaglianze, disoccupazione, gravi calamità naturali, estremismi violenti, degrado ambientale, disuguaglianza di genere, crisi umanitarie e spostamenti forzati, desertificazione e perdita di biodiversità. Se l'umanità non riesce a innescare una rottura netta con le attuali tendenze negative, l'umanità in quanto tale potrebbe scomparire in futuro: la sopravvivenza di molte società e dei sistemi di supporto vitale del pianeta sono a rischio e la generazione attuale potrebbe essere l'ultima ad avere la possibilità di salvare il pianeta. Secondo l'Agenda 2030, l'attuale inerzia priverebbe l'umanità di un futuro. L'Agenda 2030 propone una serie di obiettivi e traguardi che, se raggiunti, scongiurerebbero tale rischio e guiderebbero l'umanità verso un futuro libero da povertà, fame, malattie e bisogno, da paura e violenza, con alfabetizzazione e accesso universali, un'istruzione di qualità, dove il benessere fisico, mentale e sociale sono garantiti, gli habitat umani sono sicuri, resilienti e sostenibili, i diritti umani e la dignità sono universalmente rispettati, ci sono stato di diritto, giustizia, uguaglianza e non discriminazione, ogni paese gode di una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, i modelli di consumo e produzione sono sostenibili e ci sono democrazia e buona *governance*.

Nell'Agenda 2030 il passato non esiste e la narrazione ignora il passato, inizia nel presente e guarda al futuro. Notiamo però che in tal modo l'Agenda 2030 non riesce a spiegare le ragioni che hanno portato l'umanità all'attuale situazione negativa. Il documento continua a usare il termine sviluppo per descrivere il cambiamento sociale e storico. Lo sviluppo sostenibile è un concetto chiave nell'Agenda 2030 in quanto collega le dimensioni economica, sociale e ambientale e collega l'Agenda 2030 alla tradizione dello sviluppo dell'ONU. C'è un nuovo termine che ha acquisito grande rilevanza nel discorso sullo sviluppo: trasformazione o transizione. Il termine trasformazione non era nemmeno menzionato nella MD. Al contrario, ha assunto un ruolo centrale nella narrazione dell'Agenda 2030. Il titolo stesso dell'Agenda 2030, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", spiega l'obiettivo generale della strategia: trasformare il mondo. Il preambolo spiega che i firmatari dell'Agenda 2030 sono determinati a compiere passi audaci e trasformativi. La trasformazione di qualcosa non è una questione di materializzare il suo potenziale naturale. È piuttosto una questione di cambiare la sua natura. Si tratta di rompere con il passato e le tendenze precedenti e costruire qualcosa di diverso. La trasformazione di qualcosa comporta, in un modo o nell'altro, una rottura. L'agenda non spiega la situazione del mondo usando le tradizionali dualità discorsive, ovvero moderno/tradizionale e sviluppato/in via di sviluppo. La nuova dualità al centro del discorso è sostenibile/insostenibile. Contrariamente alla MD, l'Agenda 2030 non si concentra sui problemi relativi ai paesi in via di sviluppo, né limita il compito

dei paesi sviluppati all'aiuto dei paesi in via di sviluppo. Gli obiettivi e i traguardi coinvolgono il mondo intero, sia i paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo con le loro specificità. Nella nuova visione non esiste una distribuzione simbolica dei paesi tra passato (sottosviluppati) e presente-futuro (sviluppati). L'Agenda 2030 non contempla un indice di sostenibilità che valuti separatamente ogni paese, né classifica i paesi come più o meno sostenibili. Piuttosto, insiste sul fatto che tutti i paesi devono avere una transizione. La dualità sostenibile/insostenibile proietta la crisi umana e di civiltà nel futuro. Le attuali tendenze insostenibili possono benissimo generare ricchezza e benessere per alcuni nel presente, ma, se non ci sarà nessun cambiamento, queste tendenze porteranno un futuro distopico per tutti. Il futuro inerziale dei paesi occidentali non è concettualizzato in termini positivi e ottimistici. La storia recente dei paesi occidentali non è più esemplare. Piuttosto, è pericolosa e deve essere corretta.

Tradizionalmente, la solidarietà tra i paesi e tra i popoli del mondo era il valore morale che guidava le precedenti agende di sviluppo. La responsabilità morale dei paesi sviluppati era di offrire aiuto in questo senso. Ora la motivazione morale alla base del documento è la sopravvivenza stessa dell'intera umanità.

### *Il decoupling come formula chiave dell'Agenda 2030*

L'Agenda 2030 cerca di conciliare due diverse dimensioni della vita umana: da un lato, mira a porre fine alla povertà, ridurre le disuguaglianze e migliorare le condizioni sociali ed economiche delle persone, dall'altro, mira a ridurre il degrado dell'ambiente e a porre fine alle attuali tendenze economiche insostenibili. Il problema è che conciliare queste due dimensioni implica una contraddizione: secondo l'Agenda 2030, la crescita economica è necessaria per migliorare le condizioni delle persone, ma la crescita economica richiede l'uso crescente delle risorse naturali e l'emissione di più CO<sub>2</sub>, che sono le cause più importanti del degrado ambientale<sup>xiii</sup>. Per risolvere questa contraddizione, l'Agenda 2030 ricorre al concetto di disaccoppiamento. SDG 8, a titolo d'esempio, promuove "una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti" e il target 8.4 specifica il modo per farlo: "Migliorare progressivamente, entro il 2030, l'efficienza globale delle risorse nei consumi e nella produzione e impegnarsi a disaccoppiare la crescita economica dal degrado ambientale".

Disaccoppiamento significa dissociare la crescita economica dalle tendenze insostenibili. Il disaccoppiamento relativo (o debole) avviene quando l'aumento della crescita economica è superiore all'aumento, ad esempio, delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Il disaccoppiamento assoluto avviene quando la crescita economica riesce a procedere

accompagnata ad una diminuzione delle pressioni ambientali. Il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse, è dunque fondamentale per il disaccoppiamento<sup>xiii</sup>.

In effetti, il disaccoppiamento è menzionato solo una volta nell'intero documento, nell'obiettivo 8.4, come mostrato sopra, e l'Agenda 2030 non fornisce ulteriori spiegazioni al riguardo. Tuttavia, il disaccoppiamento dovrebbe essere assoluto, globale, permanente e sufficientemente rapido e ampio per affrontare efficacemente il cambiamento climatico e altre crisi ambientali nel presente. Il disaccoppiamento è l'ipotesi implicita che permea l'Agenda 2030 in tutti gli SDG ma non ci sono prove empiriche a sostegno della praticabilità di un disaccoppiamento che porrebbe fine ai problemi che l'Agenda 2030 mira a risolvere, anche in un futuro favorevole. Alla fine il SDG 8 (per la crescita economica) viola gli Obiettivi 12 (per il consumo e la produzione responsabili) e 13 (per la lotta al cambiamento climatico) come mettono in evidenza i recenti dati statistici<sup>xiv</sup>. Il *trend* dei due indicatori progettati per catturare il progresso del disaccoppiamento, 8.4.1 (impronta materiale, inclusa quella pro capite e per unità di PIL) e 8.4.2 (consumo materiale interno, incluso quello pro capite e per unità di PIL), non evidenzia progressi sostanziali<sup>xv</sup>.

Il rapporto 2023 sugli SDG delle Nazioni Unite<sup>xvi</sup>, riconosce che l'Agenda 2030 non sarà in grado di materializzare la transizione. A metà del percorso dell'Agenda 2030, il mondo non è sulla buona strada per raggiungere la maggior parte degli Obiettivi entro il 2030.

### ***Percorsi di riforma dell'Agenda 2030***

L'Agenda 2030 adotta la visione della crescita che i partecipanti alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (1972) e gli estensori del Rapporto della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED, 1987) hanno avanzato decenni fa. È uno schema nuovo, che riconosce esplicitamente la necessità di una rottura affinché l'umanità sopravviva. Rompe con la comprensione ottimistica della storia e del progresso che ha dominato il pensiero europeo negli ultimi tre secoli. Rompe anche con l'idea che i paesi capitalisti occidentali moderni e industrializzati siano le società più avanzate al mondo e siano all'avanguardia nell'evoluzione sociale, politica ed economica. In altre parole, rompe con una tradizione lineare consolidata e di lunga data nel pensiero sullo sviluppo delle Nazioni Unite, che affondava le sue radici nelle idee positivistico-evoluzioniste del XIX e dell'inizio del XX secolo. Tuttavia, a causa delle sue contraddizioni interne, l'Agenda 2030 non potrà essere in grado di dare corso alla transizione. Le tendenze ideologiche, economiche e politiche iniziate cinque secoli fa, e le tensioni sociali ed ecologiche che hanno generato, non possono essere cambiate in 15 anni da un piano non vincolante pur ben intenzionato che mira a trasformare il mondo senza influenzare gli equilibri di potere internazionali. Ci sono da un lato, interessi acquisiti e strutture di potere dello status quo

e dall'altro, tensioni sociali ed ecologiche che, in un modo o nell'altro, potrebbero portare l'umanità a una fase di cambiamenti piuttosto incerta. Allo stato degli equilibri mondiali non si vede altro posto che l'ONU dove si possa tentare di guidare una rottura pianificata e di organizzare una transizione verso un mondo sostenibile.

In tal senso una forte aspettativa ha accompagnato il *Summit of the future*<sup>xvii</sup> che ha accompagnato l'Assemblea generale nello scorcio del 2024. Ne è scaturito un Patto per il futuro<sup>xviii</sup> progettato per dare una spinta all'attuazione dell'Agenda 2030. Piuttosto che adombrare una riforma, però, il [Patto](#) si concentra fortemente sui mezzi di attuazione e sulle modalità per colmare il divario di finanziamento degli SDG, promuovere lo stimolo degli SDG, aumentando e rispettando gli impegni, prevenendo e combattendo i flussi finanziari illeciti, migliorando la cooperazione fiscale internazionale e mobilitando risorse nazionali e private (vedi Appendice\_1).

Secondo lo *Stockholm Environment Institute* (SEI) le prove scientifiche dimostrano che l'impatto politico degli SDG è stato limitato e che la trasformazione introdotta dall'Agenda 2030 è stata sostanzialmente retorica ed ha influenzato il modo in cui le persone comprendono e comunicano sullo sviluppo sostenibile piuttosto che come fanno le cose. Il SEI chiede un cambiamento normativo e istituzionale più profondo, dall'azione legislativa alla modifica dell'allocazione delle risorse<sup>xix</sup>. Come? Guardando alla seconda metà del percorso dell'Agenda 2030 bisogna essere più pratici e più concentrati, secondo almeno tre linee strategiche. Anzitutto stabilire delle priorità: l'esperienza dimostra che è possibile un'accelerazione mirata anche in un quadro di evidente compromissione degli obiettivi. Occorre dare un forte mandato per dare priorità a un insieme più piccolo di obiettivi, quelli in cui il cambiamento è stato valutato come critico. I 17 SDG forniscono la valutazione delle politiche migliore e più completa al mondo e la prospettiva integrativa e sistemica non deve andare persa. Tuttavia, l'analisi integrata deve muoversi fortemente verso una definizione di obiettivi prioritari per il contesto nazionale e locale basata su prove. I leader devono decidere quali risultati non negoziabili per il 2030 per impostare le società su un percorso più sostenibile verso il 2050 evitando la scorciatoia del *cherrypicking*. In secondo luogo occorre dare più spazio all'azione locale e alle pratiche *bottom-up*. I governi locali hanno dimostrato di saper essere essenziali per preparare tutti gli stakeholder urbani a comprendere e applicare meglio gli SDG a livello cittadino e per generare sinergie con altri programmi, come l'Accordo di Parigi. Infine, per accelerare davvero l'azione, i decisori e la comunità della conoscenza devono privilegiare interventi politici efficaci progettati all'interno di tradizionali domini politici settoriali. Si deve andare oltre i pletorici inventari di esempi di *buone pratiche* che non hanno dimostrato un chiaro potenziale di cambiamento trasformativo. La domanda che dovremmo porci è invece quali interventi

avranno il maggiore effetto sull'aumento della *performance*, le maggiori sinergie sugli SDG e selezionarli quali pratiche di elezione. Secondo *Nature* le categorie cardine dell'Agenda 2030 sono benessere e capacitazione umana, economie sostenibili e giuste, sistemi alimentari sostenibili e modelli di nutrizione sana, decarbonizzazione energetica con accesso universale, sviluppo urbano e beni comuni ambientali globali. Il benessere, ad esempio, comporta aumenti degli investimenti nell'assistenza sanitaria di base e salvavita, accelerazione dell'iscrizione all'istruzione secondaria e maggiori investimenti nelle infrastrutture idriche e igienico-sanitarie<sup>xx</sup>. Qui come altrove la debolezza degli SDG non sta nel *cosa*, ma nel *come* fare. Qualche progresso si può trovare nel Rapporto UN sugli SDG del 2023<sup>xxi</sup>. C'è ad esempio bisogno di dare maggiore considerazione alle complementarietà e ai *trade-off* tra i diversi SDG come l'azione per sviluppare energia accessibile e pulita (SDG 7) per affrontare il cambiamento climatico (SDG 13) che può avere effetti locali negativi sulla biodiversità (SDG 14 e 15) attraverso la costruzione e il funzionamento di strutture come parchi eolici e solari. E sebbene il finanziamento per l'energia a carbone sia un modo efficace per creare lavoro e crescita economica (SDG 8), è una cattiva notizia per la salute e il benessere (SDG 3) e per l'ambiente. Il percorso verso la sostenibilità deve includere l'abolizione di pratiche non sostenibili, tenendo conto del costo economico e sociale che ciò può causare. Ad esempio, aumentare la disponibilità di energia rinnovabile non risolverà da solo il problema del cambiamento climatico: anche i combustibili fossili devono essere eliminati, gradualmente quantomeno. Per avere successo, saranno necessari nuovi modi di governare, con la creazione di nuove istituzioni e la riforma di quelle vecchie per mettere la sostenibilità in primo piano.

In un recente lavoro pubblicato su *Nature*<sup>xxii</sup>, gli autori provano a riformulare gli SDG come dovrebbero essere per estendere Agenda 2030 al 2050. Citiamo, a titolo di esempio, le modifiche attinenti a clima ed energia:

- 7. Affordable and clean energy** By 2030: Universal access to affordable, reliable and modern energy services.
- 7. Affordable and clean energy** By 2030: Triple renewable energy and double annual energy-efficiency improvement rates in line with the COP 28 agreement.
- 7. Affordable and clean energy** By 2050: Energy systems achieve global net-zero carbon dioxide emissions.

- 13. Climate action** By 2025: Adopt reforms of the global financial architecture to ensure that low- and middle-income countries have low-cost, long-term climate financing consistent with pathways to reach net-zero emissions by 2050 and climate resilience across all economic sectors.



|                           |                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>13. Climate action</b> | By 2030: Ensure that global climate financing is at scale to finance all pathways to 2050, for mitigation, adaptation, and loss and damage.                                                 |
| <b>13. Climate action</b> | By 2040: Cut global greenhouse-gas emissions by at least 69% compared with 2019. Invest in protecting and restoring nature to safeguard and build carbon sinks and storage.                 |
| <b>13. Climate action</b> | By 2050: Reach a climate-resilient and net-zero world economy, in which residual emissions (< 5 gigatonnes of carbon dioxide equivalents per year) are exceeded by CO <sub>2</sub> removal. |

L'adattamento degli SDG per il 2050 richiede ampie consultazioni, con scienziati, società civile, popolazioni indigene, comunità emarginate e settore privato. L'inclusività è essenziale per mantenere la consapevolezza e la legittimità di cui il quadro gode oggi. Tutti gli obiettivi per il 2050 devono essere chiari e misurabili, utilizzando indicatori ampiamente accettati e facili da implementare. Ad esempio, SDG 13 dovrebbe basarsi su emissioni nette di anidride carbonica pari a zero entro la metà del secolo, nonché obiettivi attuabili di resilienza climatica.

Devono essere incluse tecnologie all'avanguardia. Ad esempio, l'AI potrebbe influenzare tutti gli SDG, nel bene o nel male. Saranno necessari accordi globali sulla regolamentazione, per fermare la proliferazione di armi autonome guidate dall'intelligenza artificiale, la disinformazione e le disuguaglianze. Si può pensare di incorporare l'AI in uno degli SDG, p.es. il 9 su industria e innovazione o aggiungerne uno separato. Le misure degli impatti transfrontalieri (*spillover*), devono essere meglio integrate negli SDG, per evitare che il progresso in una regione avvenga a scapito di un'altra. Molti paesi ad alto reddito hanno pratiche che ostacolano il progresso SDG nei paesi a basso e medio reddito, tra cui l'esportazione di beni che hanno impatti ambientali, il sostegno ai paradisi fiscali e lo smaltimento di rifiuti elettronici e di altro tipo.

La priorità della conservazione della Terra impone che gli SDG siano ricondotti nel cd. spazio operativo sicuro di Rockström entro due decenni. Un ambiente fisicamente stabile è un prerequisito per il benessere umano, eppure il mondo sta superando sei dei nove limiti planetari o che ne regolano la stabilità e il funzionamento, compreso il cambiamento climatico, la biodiversità, l'inquinamento da azoto e fosforo e altro. Superare questi limiti mette a rischio l'intero sistema di supporto vitale della Terra e con esso la possibilità di sradicare la povertà e la fame e raggiungere una buona vita per tutti<sup>xxiii</sup>. Le emissioni globali di CO<sub>2</sub> devono raggiungere lo zero netto entro il 2040-50. La perdita di biodiversità globale deve essere fermata nel prossimo decennio e devono essere fatti investimenti per proteggere e rigenerare e gestire gli ecosistemi. I modelli lineari di estrazione e utilizzo

delle risorse, dai metalli delle terre rare ai materiali da costruzione e ai nutrienti, devono spostarsi verso modelli circolari supportati da *Life Cycle Assessments*. Dal punto di vista finanziario gli investimenti pubblici devono essere incrementati e finalizzati per raggiungere i nuovi *target*<sup>xxiv</sup>.

Si può discutere all'infinito sulla possibilità di rendere compatibili gli SDG con la crescita e con lo stesso capitalismo, oppure sulle modalità di interazione pubblico-privato. Viene avanti a livello mondiale un approccio compatibile che consiste nell'inquadrare il raggiungimento degli SDG attraverso *missioni* con obiettivi ben definiti, come il raggiungimento di sistemi energetici con emissioni nette pari a zero, la riduzione delle disuguaglianze sanitarie o la chiusura del divario digitale entro una data specifica, o ridurre i rifiuti di plastica in mare di almeno il 50% entro il 2030 che è una delle nuove missioni UE. Le missioni possono riunire molti settori, tecnologie e tipi di aziende per raggiungere obiettivi ambiziosi<sup>xxv</sup>.

### ***Il rebus della pace e dello sviluppo sostenibile***

Le Nazioni Unite hanno lanciato ufficialmente l'Agenda 2030 orientando lo sviluppo sostenibile e i 17 SDG ad uno sviluppo socioeconomico e umano che include la crescita economica, anche l'inclusione sociale, la pace (SDG 16), la giustizia e il buon governo, le opportunità di lavoro e la protezione sociale e ambientale, e quella valutazione implicita del futuro in termini di sviluppo, investimenti e decisioni di consumo prese oggi.

Poi ci sono i conflitti il cui determinante sono la violenza e la sopraffazione, termini di cui ben comprendiamo il significato. La pace non è semplicemente l'assenza di violenza. Un cessate il fuoco può creare la pace, anche se temporanea, come vorremmo in Ucraina e a Gaza. Un accordo di pace può creare un diverso tipo di pace, qualcosa di più inclusivo e con percorsi di riconciliazione<sup>xxvi</sup>. La pace può seguire la vittoria di una parte, o l'epurazione o il silenzio degli oppositori. Una linea di ricerca sociologica<sup>xxvii</sup> distingue tra due forme di esito della pace: positivo e negativo (Galtung).

La pace negativa è la mera assenza di violenza. Le persone che vivono in periodi di instabilità durante elezioni contestate o crisi costituzionali, sotto regimi autoritari oppressivi ma non violenti, nella paura e persino all'ombra di cessate il fuoco imposti da forze di pace straniere, vivono in una pace negativa. In una pace negativa, l'ombra del futuro incombe, gli orizzonti temporali sono brevi poiché le persone vivono alla giornata e i circoli viziosi di disillusione e sfiducia alimentano l'instabilità. Una pace positiva è una pace fiorente, collaborativa, complessa e inclusiva, che consente "l'integrazione della società umana". Una pace positiva è autosufficiente; crea circoli virtuosi in cui gli attori sono disposti a lavorare per un futuro comune, perché si aspettano di dividerne il

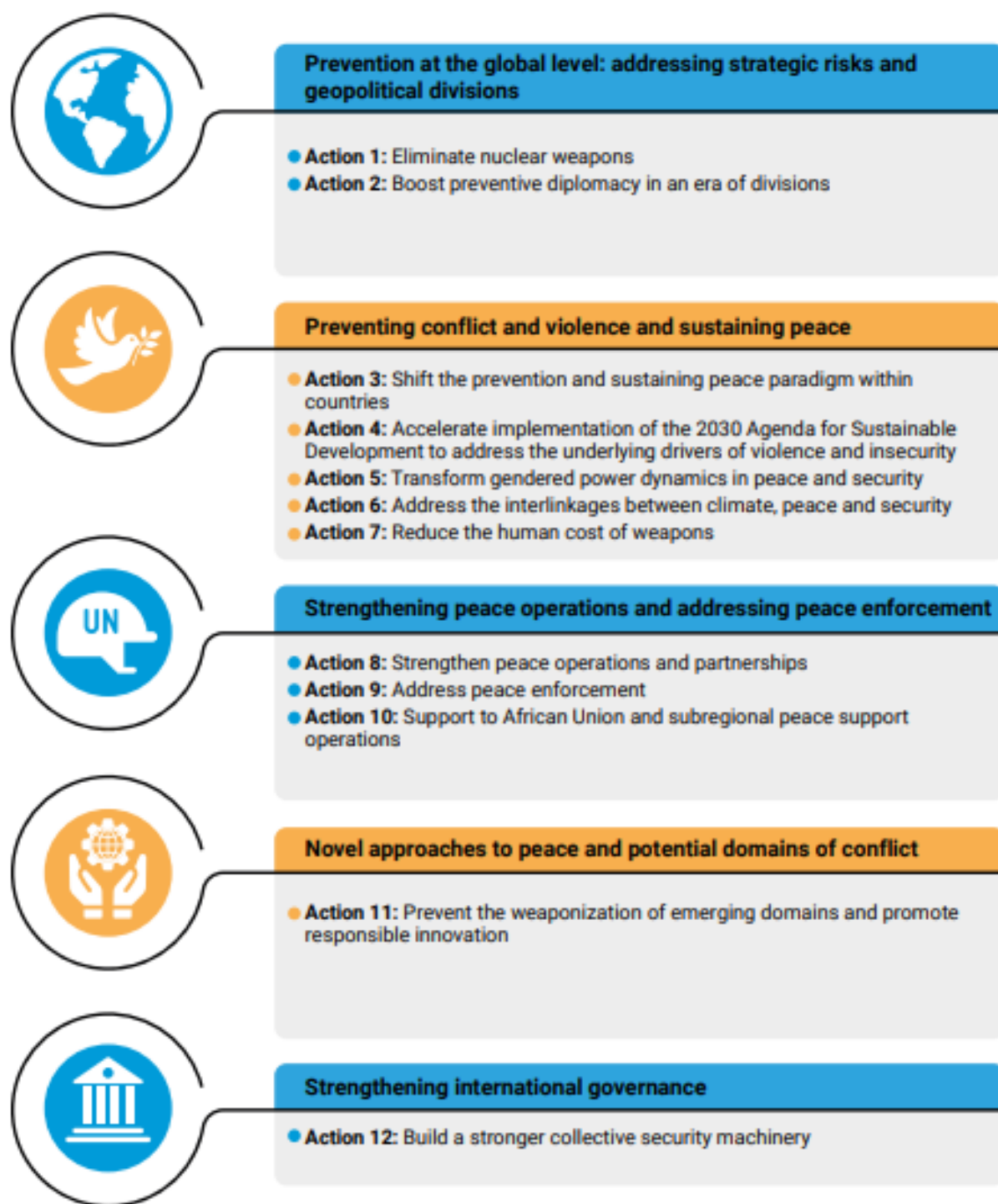
risultato. Una pace positiva possiede tutti gli elementi riflessi nel concetto di sicurezza umana, inclusa la libertà dalla paura e dal bisogno. Persino le persone che vivono in alcuni dei paesi più sviluppati e pacifici, che vivono nella paura di una guerra nucleare, non godono di una pace pienamente positiva finché sono ostaggi di quella distopia angosciante.

L'impatto del crescente populismo, del nazionalismo e del conseguente isolazionismo dei donatori internazionali delle risorse per il clima e lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 potrebbe portare a una riduzione dei budget globali per gli aiuti in futuro e a un impegno limitato con i paesi a rischio di conflitto.

Impegni globali come l'Accordo di Parigi e l'Agenda 2030, e la pace positiva che rappresentano, temiamo che saranno pressoché irrilevanti in questi contesti per molti anni a venire<sup>xxviii</sup>. Considerando la crescente portata e le implicazioni della guerra in Ucraina, ci si dovrebbe aspettare che nel prossimo futuro venga rivista la Carta delle Nazioni Unite, che riflette lo status quo concordato nel 1945 dopo la Seconda Guerra Mondiale. Le discussioni geopolitiche risalenti alla Conferenza di Monaco del 2007, l'Accordo congiunto Russia-Cina sul nuovo ordine mondiale e lo sviluppo sostenibile annunciato il 4 febbraio 2022 – appena 20 giorni prima dell'invasione russa dell'Ucraina – vanno tenuti nel debito conto come precursori di tali esiti e di un ordine mondiale in cui l'ipotesi di istanze comuni per la pace e lo sviluppo non potrà più trovare posto. Da parte sua, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Guterres, ha presentato nel luglio del 2023 una sua proposta per una nuova Agenda per la pace. Come mostra lo schema delle raccomandazioni in Fig. 1, pur con il richiamo all'accelerazione del conseguimento degli SDG dell'Agenda 2030, non vi si trova altro che un richiamo ai classici valori della Carta<sup>xxix</sup>.

Secondo l'Institute for Economics and Peace (IEP)<sup>xxx</sup>, promuovere una pace positiva richiede di affrontare fattori economici, politici e sociali chiave e segnatamente: governance efficiente; contesti imprenditoriale solidi; equa distribuzione delle risorse (il vero punto chiave); accettazione dei diritti altrui; buoni rapporti tra vicini; libero flusso di informazioni fattuali e imparziali; alti livelli di capitale umano: istruzione, alfabetizzazione digitale e aggiornamento delle competenze della forza lavoro; bassi livelli di corruzione e spesa pubblica trasparente<sup>xxxi</sup>. La realtà è che la letteratura mainstream<sup>xxxii</sup> che testimonia un ipotetico nesso tra pace e sviluppo è fuori strada, posto che le guerre più sanguinarie, oggi come ieri, sono responsabilità di paesi molto sviluppati e per lo più democratici. Ne consegue che, alla luce del Goal 16, sono questi i paesi sottosviluppati in termini di sostenibilità.

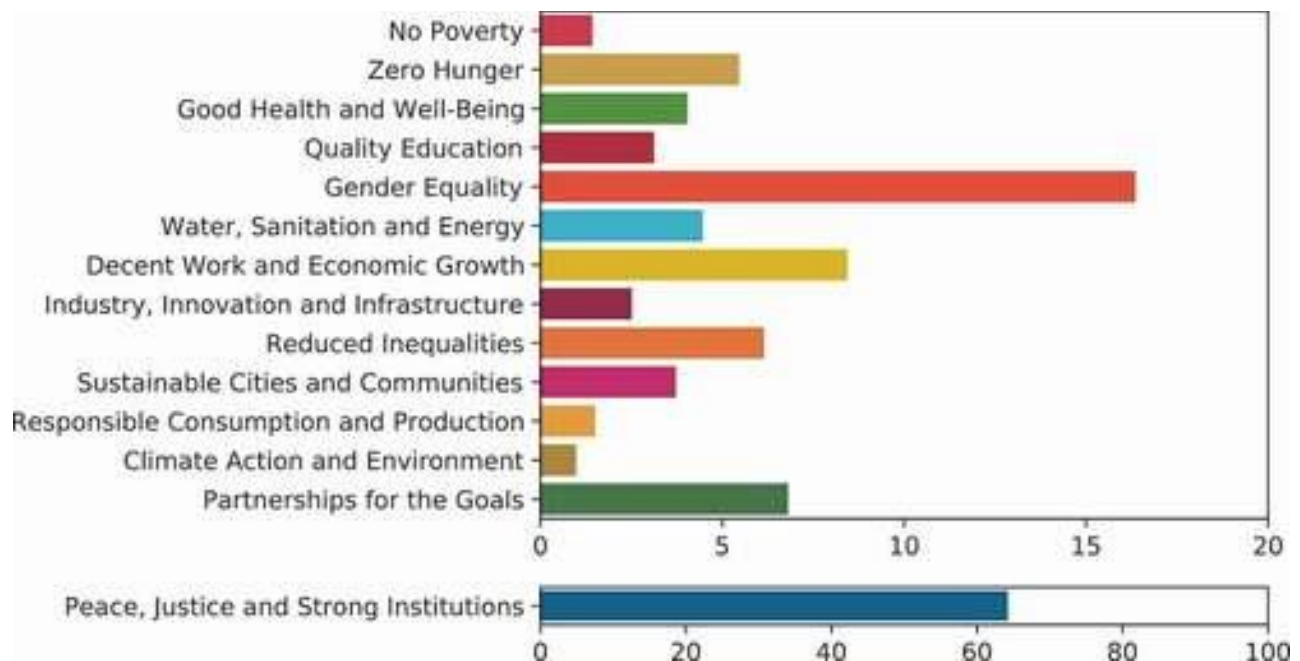
*Figura 1. Le raccomandazioni delle Nazioni Unite per una nuova Agenda per la pace*



Il problema della pace ed i nessi con lo sviluppo economico restano fundamentalmente senza soluzioni. Il sistema delle Nazioni Unite, al di là delle prese di posizione spesso retoriche, non appare in grado di gestire questi due capisaldi della sua stessa esistenza<sup>xxxiii</sup>. La Fig. 2 mostra come i riferimenti alla maggior parte delle attività di sviluppo siano rimasti pressoché gli stessi, ma che nell'ultimo decennio, cui si riferisce la figura, si è registrato un

notevole aumento delle discussioni su pace, giustizia e istituzioni forti con una crescente attenzione alla pace negativa e alle preoccupazioni dure per la sicurezza, parallelamente al riconoscimento che la capacità e le istituzioni statali sono centrali per lo sviluppo a lungo termine. Si registra un continuo aumento dell'enfasi sulla parità di genere (SDG 5) con la consapevolezza che l'uguaglianza di genere è fondamentale sia per la costruzione della pace. Al contrario l'azione climatica ed ambientale è quotata come irrilevante.

*Figura 2. Rilevanza dei fattori di sviluppo nelle attività di peacekeeping delle Nazioni Unite, 2010-2019*



Il rapporto tra pace e sviluppo sostenibile è viceversa più complesso. Raggiungere la pace nel 2025 richiede più della semplice assenza di guerra: richiede resilienza economica, tutela ambientale e governance etica. Affrontare il cambiamento climatico, rafforzare la sicurezza digitale e promuovere economie inclusive è essenziale per prevenire futuri conflitti e costruire un mondo più stabile. Governi, imprese e società civile devono collaborare per garantire che la pace non sia semplicemente l'assenza di violenza, ma il fondamento di una prosperità duratura. Investendo in una pace positiva, creiamo società in cui le imprese prosperano, i diritti umani sono tutelati e lo sviluppo sostenibile può diventare realtà. La società civile e i movimenti di base sono probabilmente più importanti delle istituzioni multilaterali nel plasmare un futuro pacifico e sostenibile. Le organizzazioni non governative, i gruppi di pressione e le alleanze internazionali devono continuare a promuovere la responsabilità, la tutela dei diritti umani e l'azione per il clima.

Il futuro dipende dalla nostra capacità di riconoscere che pace e sostenibilità non sono obiettivi separati, ma un'unica e identica cosa. Questo è il nodo fondamentale della riforma

dell'Agenda 2030 e della riscrittura degli SDG e comporta, come continua a ripetere l'ICLEI, quella stessa che si fece carico a suo tempo con successo delle Agende 21 locali, investire di responsabilità le comunità locali<sup>xxxiv</sup>. Per molto tempo, coinvolgere i governi locali e regionali nella governance globale nell'ambito delle Nazioni Unite è stato considerato un tabù o irrilevante. Con la maggior parte della popolazione mondiale che vive in insediamenti umani urbanizzati e connessi a livello globale, è giunto il momento di beneficiare delle capacità, delle competenze e del potenziale delle centinaia di migliaia di governi locali e regionali, in quanto apportatori di potenza partecipativa e trasformativa in un pianeta di 9 miliardi di persone di oggi e per le generazioni future.

Per la verità, l'idea di una governance condivisa, decentralizzata, trasparente, inclusiva e al tempo stesso efficace a livello globale, equa e ambiziosa non è nuova, né si è ancora dimostrata un'alternativa migliore di quella degli Stati nazionali. Ciò a riprova della materiale impossibilità di dare una prospettiva alla discussione sull'argomento della pace e dello sviluppo e dare seguito alle intenzioni della conversione ecologica di Papa Francesco<sup>xxxv, xxxvi</sup>.

### **Crisi nella crisi: il negoziato internazionale sul clima**

In particolare nel settore del cambiamento climatico, c'è un'opinione secondo cui i processi dei vertici noti come COP hanno fatto il loro tempo o, quantomeno, devono essere riformati. Sappiamo che la COP 29 di Baku si è conclusa con un'accresciuta polemica tra nazioni ricche e povere su chi sia in ultima analisi responsabile della lotta alla crisi climatica. I fondi alla fine concordati (300 G\$ all'anno per lo sviluppo di tecnologie per l'energia pulita e per l'adattamento agli effetti del cambiamento climatico) sono inadeguati per aiutare il mondo a scongiurare i gravi effetti del cambiamento a danno delle comunità più vulnerabili. Gran parte delle ultime COP sono state occupate dalle dispute negoziali sulla finanza per il clima, per l'adattamento e per la riparazione dei danni generati dai cambiamenti in atto. Le cifre evocate sono imponenti ed appare chiaro che i paesi cosiddetti sviluppati o comunque maggiormente responsabili del riscaldamento della Terra non hanno alcuna intenzione di fare fronte a questo tipo di responsabilità<sup>xxxvii</sup>. Ci sono ragioni della crisi del negoziato internazionale multilaterale sul clima anche al di là della pur essenziale questione finanziaria.

Un primo punto, non a caso messo in evidenza da *Nature*<sup>xxxviii</sup>, è la crescente divaricazione tra negoziato e risultati della ricerca scientifica, IPCC in primis. La comunità di ricerca sta cercando di capire perché la conoscenza scientifica viene messa da parte. Il *Summit of the Future* di settembre 2024 si è concluso con una dichiarazione coraggiosa, il Patto per il futuro, che riconosce la scienza come essenziale per affrontare le sfide globali, ma è

necessario porsi delle domande su come questa dichiarazione possa essere implementata nell'attuale clima politico scettico ed altamente conflittuale. Potrebbe sembrare che il mondo stia vivendo un'età dell'oro della scienza nel processo decisionale multilaterale. I ricercatori delle università, delle ONG e dell'industria partecipano alle COP e ad altri incontri in numeri considerevoli: almeno 3.000 scienziati hanno partecipato alla COP 28 del 2023. Hanno una varietà di ruoli. Alcuni consigliano i delegati delle nazioni, i decisori politici coinvolti nelle negoziazioni dei trattati. Altri sono membri dei comitati scientifici consultivi ufficiali dell'ONU. E alcuni vengono alle riunioni per sfruttare la presenza dei media globali per pubblicizzare la loro ricerca. Tuttavia è evidente agli osservatori che i delegati della COP non stanno tenendo conto della ricerca nei colloqui veri e propri. Se lo facessero, le posizioni negoziali non sarebbero così critiche come stanno diventando. Questa mancanza di interesse sembra una rottura con il passato, quando la ricerca ha contribuito a dare forma ad accordi giuridicamente vincolanti, come il Protocollo di Montreal del 1989 e il Protocollo di Kyoto del 1997. Nel 2015, la scienza fu al centro della progettazione degli SDG e dell'Accordo di Parigi.

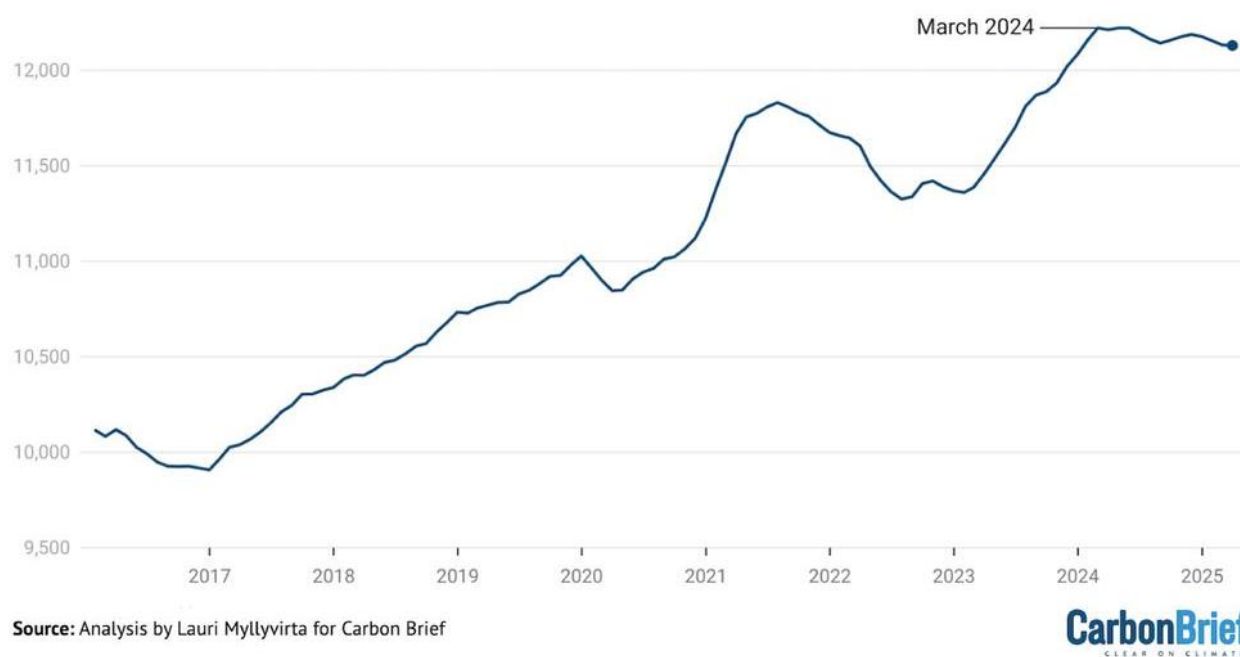
Va detto che le Nazioni Unite non hanno ancora organizzato un sistema formale con il quale i ricercatori possano intervenire durante le discussioni, anche se in piattaforme specializzate quali IPCC e IPBES i ricercatori contribuiscono alla stesura di massicci rapporti dello status quo e degli scenari futuri. Quando è stato originariamente istituito l'attuale sistema di consulenza scientifica nelle riunioni dell'ONU, gli Stati Uniti e i paesi europei erano le maggiori economie del mondo. I loro delegati spesso dominavano i lavori. Gran parte della ricerca che ha sostenuto gli accordi ambientali delle Nazioni Unite proveniva da queste nazioni, così come gli scienziati presenti ai colloqui e nei media. Ma quel mondo sta cambiando. La Cina è la seconda economia più grande al mondo e l'India è sulla buona strada per diventare la terza. Una quantità crescente di ricerca correlata agli SDG proviene ora dai paesi a basso e medio reddito e succede che quando la ricerca viene svolta o finanziata da paesi ad alto reddito, gli altri la percepiscono come sbilanciata a favore delle posizioni negoziali dei governi di quelle nazioni. Alla fine la ricerca viene spinta ai margini e non riesce a dare aiuto al mondo per risolvere le crisi che sta affrontando.

Lo spazio operativo delle COP è condizionato dal suo mandato limitato e dal suo processo poco maneggevole. Per aggirare questi vincoli arrivano proposte di sfruttare meglio l'autorità dei presidenti della COP, riformare le COP o creare dei *club* per il clima al di fuori della COP. Forse però è l'ora di introdurre nuove regole di votazione e negoziare nuovi accordi legali facoltativi su settori e fonti di emissione specifici. Il ruolo principale della COP è stato di stabilire obiettivi, regole e istituzioni per costruire un regime completo che



avrebbe strutturato l'azione internazionale. Con l'Accordo di Parigi e il suo regolamento ormai in vigore, molti analisti sostengono che il regime climatico delle Nazioni Unite sia ampiamente completato e che la fase di elaborazione delle norme sia in gran parte conclusa, aprendo la strada alla fase dell'attuazione con un passaggio a discussioni più tecniche tra esperti. Tuttavia, questa presunta svolta verso l'implementazione tecnica giunge in un momento di incessante aumento delle emissioni globali, di disastri climatici in aumento e di una lotta continua per realizzare la logica dell'Accordo di Parigi che sta cercando di suscitare ambizioni e azioni sempre più forti. Di grandissimo rilievo, Fig.3, che la Cina abbia raggiunto per la prima volta un picco delle emissioni carboniche in virtù dell'espansione imponente delle fonti rinnovabili. Il Club di Roma chiama alla concentrazione di tutti gli sforzi sul *delivery*<sup>xxxix</sup>, ma forse c'è anche bisogno di un approccio più radicale e di un nuovo ciclo di regolamentazione<sup>xl</sup>.

**Figura 3. La Cina ha raggiunto un picco delle emissioni di CO2**



L'attuazione efficace degli obblighi dell'accordo di Parigi è, ovviamente, imperativa. Il conseguimento pieno degli NDC porterebbe il riscaldamento previsto per il 2100 a un passo dal limite massimo di 2 °C e in qualche modo verso 1,5 °C. Tuttavia, allo stato attuale delle politiche, permane un ampio gap di attuazione, con il mondo in rotta verso un riscaldamento di 2,7 °C e potenzialmente fino a 3,4 °C. In quanto momento chiave dell'azione internazionale sui cambiamenti climatici, la COP ha ovviamente un ruolo chiave da svolgere. L'attuazione nazionale dei trattati internazionali è in ultima analisi responsabilità e prerogativa dei partiti governativi che li hanno sottoscritti. La COP non ha alcun mandato per prescrivere o raccomandare politiche, nemmeno quelle palesemente



necessarie. Qualsiasi ruolo orientato alle politiche è stato esplicitamente escluso dall'Accordo di Parigi, come è stato per tutta la storia della COP. Mentre l'Unione Europea e altri, in particolare i piccoli stati insulari, hanno a lungo richiesto un ruolo più operativo per la COP nell'identificazione o nella raccomandazione di politiche efficaci, questi sforzi sono sempre stati decisamente respinti, in particolare da Cina, Arabia Saudita e Stati Uniti. Anche in Europa, nazioni con una lunga tradizione nel riconoscere e combattere la criticità del surriscaldamento globale, quali la Germania ed i Paesi Bassi, stanno abbracciando visioni negazioniste e rimettono in discussione l'impatto dell'uso dei combustibili fossili sull'aumento della temperatura del nostro pianeta. Nel corso degli anni sono stati convocati numerosi *workshop*, dialoghi e riunioni di esperti tecnici nell'ambito della COP per analizzare e scambiare informazioni su politiche settoriali promettenti, ma finora questi *fora* sono serviti più come sostituti, piuttosto che come fattori abilitanti di azioni reali.

Proprio come con la prescrizione politica, l'Accordo di Parigi limita deliberatamente il ruolo della COP nel monitoraggio dell'attuazione e nell'applicazione della conformità. I dati sulle emissioni e le informazioni sulle politiche vengono segnalati dalle parti e rivisti da *team* di esperti nell'ambito del quadro di trasparenza rafforzata, ma né il comitato di attuazione e conformità né la COP stessa possono individuare, per non parlare di criticare, eventuali scarsi risultati. Allo stesso modo, il *Global Stocktake* quinquennale si limita a valutare il progresso collettivo verso gli obiettivi globali dell'Accordo, senza alcuna azione conseguente. Queste limitazioni alla COP riflettono le realtà del sistema multilaterale, in cui molti paesi grandi e potenti pongono al riparo la propria sovranità ed evitano che un organismo delle Nazioni Unite possa influenzare la loro politica interna o far rispettare le regole. Al contempo quei paesi che riconoscono la realtà del cambiamento climatico ma vogliono muoversi lentamente si oppongono a qualsiasi ruolo più incisivo per la COP.

Ci sono opzioni per aggirare questi vincoli. Attori non statali, *think tank* e NGO intervengono apertamente sui comportamenti dei singoli paesi in un modo che alle COP non è consentito. Talvolta l'autorevolezza dei presidenti delle COP può sostenere questioni particolari e costringere i paesi riluttanti ad affrontarle. Dall'Accordo di Parigi, diverse presidenze delle COP hanno assunto un ruolo proattivo in questo modo. È il caso della presidenza britannica della COP 26 nel 2021 che si è concentrata sulla necessità di eliminare gradualmente la produzione e l'uso del carbone. Il Patto per il clima di Glasgow di quell'anno, dopo infinite discussioni, chiedeva di accelerare senza sosta gli sforzi verso la riduzione graduale dell'uso del carbone. Questa è stata la prima volta che il carbone veniva menzionato in una decisione della COP. Su questa linea, il presidente arabo della COP 28 del 2023 ha chiesto con qualche merito di abbandonare i combustibili fossili nei

sistemi energetici e di triplicare l'energia rinnovabile a livello globale. Tuttavia il margine di manovra delle presidenze COP è limitato dalla necessità di rimanere scrupolosamente obiettivi e, inoltre, quelle decisioni non sono legalmente vincolanti. Pur avendo un certo peso politico possono essere ignorate senza conseguenze legali. Esse devono essere prese per consenso, e finiscono per avere un linguaggio contorto che rende il messaggio molto debole, portando potenzialmente le aziende, le istituzioni finanziarie e le altre organizzazioni chiave che controllano le emissioni a concludere che i governi non prendono poi così sul serio il cambiamento climatico.

Ci sono poi richieste diffuse per la riforma. Nella già citata lettera aperta del Club di Roma a Guterres del 2023 si denuncia un *processo letargico* in contrasto sia con la scienza del clima sia con le opportunità reali della transizione. Altri concordano sul fatto che i negoziati sul clima delle Nazioni Unite e il processo della COP non sono i più adatti a garantire l'attuazione, né a essere dinamici e reattivi alle necessità più critiche. La maggior parte delle proposte vede la necessità di semplificare il processo attraverso cambiamenti pratici, come adottare delle COP biennali più maneggevoli e prive di agende eccessivamente gonfiate. Molti raccomandano una *leadership* più solida, con le presidenze che lavorano più a stretto contatto con il Segretario generale delle Nazioni Unite, la creazione di un Segretariato delle Nazioni Unite per il clima o la promozione dei *Climate Champions* che lavorano con i paesi più impegnati. Molti sostengono una migliore integrazione tra il contributo della società civile, la cosiddetta "Agenda per l'azione sul clima", e i negoziati, per promuovere un processo decisionale più concreto. Tali riforme comportano per lo più solo degli aggiustamenti che non incidono nella misura richiesta.

Il processo decisionale nella COP è trascinato verso il basso dagli interessi dei paesi che dipendono dai combustibili fossili e dagli interessi privati correlati. Potrebbe quindi essere giunto il momento di mettere in discussione due principi fondamentali del processo della COP: il *processo decisionale consensuale* e l'*universalità*. L'assenza di una regola di voto efficiente e la necessità di raggiungere un consenso su ogni singola decisione sono da tempo un freno al progresso. Per decenni, una manciata di Paesi, spesso gli esportatori di petrolio, a volte nazioni latinoamericane radicali come il Venezuela, occasionalmente Stati Uniti, Russia, India e Cina, hanno bloccato decisioni di vasta portata accettabili magari per tutti gli altri. Potrebbe essere giunto il momento di introdurre una regola di voto, anche con una soglia di maggioranza onerosa come i sette ottavi, che sbloccherebbe quasi certamente decisioni molto più forti. Questo segnerebbe un allontanamento dal presupposto di universalità che ha guidato a lungo il negoziato climatico e i trattati sul clima, Parigi compresa. Bisogna riconoscere che muoversi al ritmo dei più lenti è un prezzo troppo alto da pagare per l'universalità. Di qui all'idea dei *club* per il clima, in cui piccoli gruppi di paesi

più ambiziosi presentano congiuntamente impegni più rigorosi, il passo è breve. Tali *club* si sono formati, ma finora solo al di fuori del processo COP, come la *Breakthrough Coalition* annunciata alla COP 26 del 2021, su energia, acciaio, idrogeno, trasporto su strada e agricoltura. In genere hanno coinvolto da 30 a 50 governi interessati, in alcuni casi anche ONG. Altri *club* per il clima includono la *Powering Past Coal Alliance*, la *Beyond Oil and Gas Alliance* e il *Global Methane Pledge*. Sebbene ben accetti, nuoce loro la mancanza di forza legale, procedure di *follow-up* deboli e per lo più un'influenza limitata al di là dei soggetti fondatori. Sarebbe più efficace portare questo approccio entro il processo della COP dove i paesi pionieri e le coalizioni di volenterosi potrebbero negoziare obiettivi ambiziosi, magari giuridicamente vincolanti su questioni specifiche che potrebbero poi essere adottati come nuovi protocolli facoltativi, emendamenti o allegati ai trattati sul clima. Occorre però ammettere che tutte le iniziative settoriali tentate in passato nel regime climatico delle Nazioni Unite sono fallite. Giuridicamente vincolante fu il Protocollo di Kyoto che, in fin dei conti, avrebbe funzionato: tutti quelli che non lo hanno abbandonato hanno preso sul serio i propri impegni e sono rimasti entro le regole e hanno conseguito gli obiettivi che però erano ben poca cosa rispetto a Parigi. Gli accordi facoltativi vincolerebbero solo i sottoscrittori, mentre altri potrebbero aderire in seguito. Paesi diversi potrebbero sottoscrivere accordi diversi, ad esempio un accordo sul metano industriale ma non sull'eliminazione graduale del carbone, o viceversa.

L'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti sembrerebbe, a prima vista, vanificare qualsiasi prospettiva di avanzamento su queste proposte. Tuttavia con gli Stati Uniti fuori da Parigi e forse anche dalla Convenzione si potrebbe rendere paradossalmente più facile per gli altri andare avanti con accordi però ridotti nella portata, nonostante gli Stati Uniti non siano un caso isolato perché politicamente partiti di spicco in Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi ed Ungheria condividono anche in Europa molte delle sue visioni. Ne parliamo perché la brevissima finestra di opportunità ancora aperta per limitare il surriscaldamento globale a 2 °C, o a 1,5 °C, rende imperativo un rinnovato ruolo normativo per la COP.

### ***La soluzione dello *standing aside*, farsi da parte***

Nella storia dei negoziati delle COP climatiche è accaduto spesso che i presidenti delle sessioni ai vari livelli abbiano aggirato i veti con una varietà di approcci. Data la mancanza di una definizione ufficiale di consenso e di come questo debba essere facilitato, è necessario sviluppare norme procedurali, comprese quelle che assistano i presidenti di seduta nell'interpretazione del consenso. Attualmente c'è la tendenza a equiparare il consenso al sostegno unanime, quindi soluzioni come lo *standing aside*<sup>xi</sup> contribuirebbero

a rafforzare l'idea che, pur esistendo una forte opposizione, il consenso può comunque esistere. Ciò comporta un allontanamento dal consenso unanime verso un più solido riconoscimento del fatto che farsi da parte è essenziale affinché il consenso non blocchi il negoziato. Si cita come autorevole esempio l'ex Segretario esecutivo Christiana Figueres quando ha sottolineato che "per raggiungere un accordo nessuno può lasciare il tavolo con il 100% di ciò che desidera, ma ognuno dovrebbe andarsene con qualcosa che è importante per lui".

Il ruolo centrale e il margine di manovra dei presidenti consentono diverse opzioni. Adottare la norma dello *standing aside* come modalità standard nel processo di determinazione dell'esito di un negoziato migliorerebbe la legittimità del processo e dell'esito, poiché le parti possono aspettarsi la possibilità di esprimere pienamente le proprie obiezioni riducendo il rischio di compromettere l'intero processo negoziale. I presidenti di commissione utilizzeranno un'interpretazione del consenso che lo distingue dall'unanimità e preveda lo *standing aside* come opzione esplicita con la consapevolezza che il consenso non significa sostegno unanime, ma piuttosto che tutte le parti hanno avuto l'opportunità di partecipare alla ricerca della migliore decisione possibile, con cui tutti possano convivere. I capi negoziatori chiederanno esplicitamente alle parti se sono disposte a farsi da parte spiegando loro la possibilità di dichiarare fermamente la propria opposizione e poi di farsi da parte. Ciò aiuterebbe le parti a rappresentare i propri Paesi, ma non impedirebbe agli altri di procedere in caso di ampio sostegno per una mozione o una proposta. Se, dopo un processo di sviluppo inclusivo della proposta e una discussione approfondita, sembra esserci un ampio sostegno per una proposta e solo una o poche parti si oppongono, il presidente potrebbe rispondere verificando con le parti se le loro opinioni sono state pienamente ascoltate, comprese e considerate. Se una parte risponde "no", le viene data l'opportunità di esprimere le proprie considerazioni. Se la parte ritiene che le sue opinioni siano state prese in considerazione, il presidente passa alla domanda successiva chiedendo se la parte è disposta a farsi da parte per consentire l'approvazione della decisione, pur non condividendola. Come avviene ora, le dichiarazioni di qualsiasi parte che si faccia da parte possono essere annotate nella relazione finale. Per supportare l'attuazione di queste opzioni nell'ambito della facilitazione del consenso, questa modalità dovrà essere inserito nella Guida ufficiale UNFCCC per i Presidenti di Commissione di tutte le istanze.

## Conclusioni e prospettive

La crisi del sistema multilaterale del negoziato guidato dalle Nazioni Unite in materia di clima, ambiente e sviluppo è infinitamente meno grave di quanto sta accadendo sul piano

storico dell'ONU che è quello del mantenimento della pace e quindi dei ruoli del Consiglio di Sicurezza a fronte di quello delle Assemblee generali<sup>xlii</sup>. Per riflesso non è pensabile una riconsiderazione dell'Agenda 2030 alla scadenza naturale senza legare strettamente lo sviluppo sostenibile al mantenimento della pace e alla mitigazione delle disuguaglianze sociali. Siamo consapevoli che i conflitti militari e sociali e i fallimenti nella difesa dell'ambiente sono legati strettamente all'ordinamento dell'economia mondiale, proprio quello sul quale le Nazioni Unite non possono intervenire e nemmeno saprebbero come.

La vicenda recente dell'ONU mostra che, anche senza la guerra tra Hamas e Israele, gli ultimi dodici mesi avrebbero messo a dura prova l'ONU. Le relazioni tra la Russia e i membri permanenti occidentali del Consiglio di Sicurezza, Stati Uniti (?), Regno Unito e Francia, hanno continuato a deteriorarsi in seguito all'aggressione totale di Mosca contro l'Ucraina, gravando sulla capacità del Consiglio di gestire altre crisi. La lunga campagna militare di Israele a Gaza non solo ha dominato l'attenzione del Consiglio dopo il 7 ottobre, ma ha anche stimolato dibattiti nell'Assemblea generale, nella Corte internazionale di giustizia e in altri organismi dell'ONU. Nonostante la rabbia e l'angoscia dei diplomatici per la guerra, i membri dell'ONU hanno cercato di impedire che la crisi in Medio Oriente travolgesse tutte le altre consultazioni. L'incapacità dell'ONU di porre fine alla guerra o di ridurre i rischi di una più ampia conflagrazione regionale non ha fermato il suo lavoro altrove, ma non c'è dubbio che abbia gettato una lunga ombra sull'organizzazione. La principale speranza dell'anno 2024 è stata il Summit del futuro. Guterres non ha posto particolare enfasi sulle tradizionali questioni di pace e sicurezza. Ma l'aggressione totale della Russia contro l'Ucraina e la guerra tra Israele e Hamas hanno fatto sì che i diplomatici che si preparavano per il Summit, e che negoziavano un Patto per il futuro che si prevedeva sarebbe stato il suo principale risultato, non siano stati in grado di ignorare le domande sul ruolo dell'ONU sulla guerra e sulla pace. I negoziati sul Patto, su cui i membri dell'ONU devono concordare per consenso, hanno tuttavia dimostrato esattamente perché è così difficile per l'ONU svolgere un ruolo di primo piano in queste questioni. Mentre Austria e Kuwait hanno condotto colloqui dettagliati sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, gli stati membri non hanno concordato un modello in grado di ottenere il consenso generale. La Russia ha respinto le richieste di altri membri dell'ONU di usare i colloqui come un'occasione per rivitalizzare la diplomazia sul disarmo nucleare. Le idee lungimiranti di Guterres su come l'ONU potrebbe aiutare a gestire i rischi per la sicurezza associati all'intelligenza artificiale e alle biotecnologie sono state abbandonate.

Nonostante questi resoconti del suo declino, l'ONU conserva la capacità di impegnarsi in molte crisi, importanti, dimenticate o oscure, da diverse angolazioni. Anche se molti stati membri sono amaramente delusi dal suo fallimento nella difesa della pace, l'organizzazione

rimane una parte vitale degli sforzi per moderare una serie di conflitti spesso trascurati, raggiungere una maggiore comprensione internazionale e prepararsi agli *shock* di domani. Le tematiche dello sviluppo sostenibile e la prospettiva di riforma dell'Agenda 2030 e degli SDG restano saldamente sotto il controllo dell'Assemblea generale e dell'ECOSOC. Non possiamo perdere l'occasione di portare avanti un percorso credibile di sostenibilità e per questo è indispensabile un quadro operativo riformato per gli SDG.

## **Appendice\_1 Il Patto per il futuro delle Nazioni Unite del 2024**

### *Compilazione con la collaborazione di AI DeepSeek*

Il Summit ONU del Futuro 2024, tenutosi il 22 e 23 settembre a New York, ha prodotto diversi risultati chiave volti ad affrontare le sfide globali e a riformare la governance multilaterale. Si veda anche il Rapporto ASviS 2024 a partire dal punto 1.6 alle pagg. 39 e sgg.<sup>xliii</sup> Il risultato principale del Summit sul Futuro convocato dopo un lungo percorso di preparazione è il Patto per il Futuro (cit.), che include il Global Digital Compact e la Dichiarazione sulle Generazioni Future. Sette paesi si sono opposti, ma il Patto è stato adottato per consenso. Il vertice si è concentrato su temi come la pace, lo sviluppo sostenibile, la cooperazione digitale, ecc. Ci sono state Giornate d'Azione con il coinvolgimento delle parti interessate. Inoltre, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha sottolineato la necessità di riforme e il coinvolgimento dei giovani.

La delegazione del Parlamento europeo ha accolto con favore il Patto per il Futuro nella chiave della trasformazione della governance globale, della pace, dei diritti umani e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Nella discussione si è fatto riferimento agli allarmi sul sistema multilaterale in crisi, alle richieste di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (ampliandolo alla rappresentanza africana) e ai quattro dialoghi interattivi multi-stakeholder: quattro sessioni che hanno affrontato temi quali governance, pace, inclusione digitale ed equità intergenerazionale. Inoltre, il fuoco sugli SDG dopo il vertice si è concentrato sui progressi e sulle transizioni. Il tentativo di emendamento russo è stato respinto con una mozione presentata dalla Repubblica Democratica del Congo con 143 voti a favore.

La struttura del Patto consiste in cinque capitoli e gli allegati e cita i policy brief del Segretario Generale. IL Patto sottolinea l'obiettivo di accelerare gli impegni esistenti e affrontare nuove sfide. Il Patto prevede 51 punti d'azione, menziona le riforme del sistema finanziario globale, del Consiglio di Sicurezza e del vertice biennale. Tuttavia il Patto manca proprio di proposte di riforma in materia di partecipazione globale. Diversi paragrafi del Patto trattano del coinvolgimento degli stakeholder, ma non sono innovativi. Le proposte

in favore della partecipazione della della società civile, come un'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, sono state respinte. La questione del consenso è evidenziata come un problema.

La Dichiarazione sulle Generazioni Future fa parte del Patto e nasce da prolungate consultazioni con gli stakeholder. Il Patto introduce i Principi Globali per l'Integrità delle Informazioni e la cooperazione digitale. Affronta il problema dei problemi che è la riforma del Consiglio di Sicurezza giunto oggi ad uno stato di crisi definitivo per l'intrecciarsi dei veti, largamente usati da Stati Uniti, Russia e Cina.

In sintesi i risultati del Summit si possono così riassumere:

1. *Adozione del Patto per il Futuro*: È il risultato principale del Summit, un documento di 40 pagine orientato all'azione con 51 impegni, negoziato per consenso e adottato da 143 Stati membri nonostante un tentativo di emendamento dell'ultimo minuto da parte della Russia. Il Patto comprende cinque capitoli:

- Sviluppo sostenibile e finanziamento: dare priorità all'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e alla riduzione del debito per i paesi in via di sviluppo.
- Pace e sicurezza internazionale: chiede la riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, inclusa una maggiore rappresentanza africana.
- Cooperazione in ambito scientifico, tecnologico e digitale: ancorata al Global Digital Compact.
- Giovani e generazioni future: istituzionalizzare la partecipazione dei giovani al processo decisionale.
- Trasformare la governance globale: promuovere un sistema multilaterale più inclusivo ed efficace 410.

Gli allegati sono il Global Digital Compact e la Dichiarazione sulle Generazioni Future.

2. *Global Digital Compact*: Mira a gestire le tecnologie digitali, garantendone i benefici e mitigando i rischi, in particolare quelli dell'intelligenza artificiale. Allegato al Patto, questo accordo delinea i principi per la gestione delle tecnologie digitali, enfatizzando la governance etica dell'IA, colmando il divario digitale e contrastando la disinformazione online attraverso i Principi Globali per l'Integrità dell'Informazione. Mira a bilanciare le opportunità tecnologiche con rischi come pregiudizi algoritmici e minacce informatiche.

3. *Dichiarazione sulle Generazioni Future*: Si concentra sulla considerazione delle generazioni future nel processo decisionale, elaborata attraverso consultazioni con le parti interessate. Questa dichiarazione, un altro allegato al Patto, impegna le nazioni a considerare gli

interessi delle generazioni future nell'elaborazione delle politiche. È emerso da ampie consultazioni con le parti interessate, inclusi giovani e gruppi indigeni, sebbene i critici ne abbiano notato la limitata applicabilità

#### 4. *Riforme e impegni:*

- Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: Richieste di allargamento. Riconosciuta come "urgente", con richieste di porre rimedio alla sottorappresentazione dell'Africa e delle regioni in via di sviluppo.
- Sistema Finanziario Internazionale: Colmare le lacune nei finanziamenti degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ed assicurare Diritti Speciali di Prelievo per il Sud del Mondo. Aumentare i finanziamenti delle banche di sviluppo.
- Coinvolgimento dei Giovani: Impegno a includere i giovani nel processo decisionale.

5. *Processo e sfide:* Come già visto, un tentativo di emendare il Patto da parte russa è stato superato con 143 voti favorevoli e 7 contrari. Molte critiche al Patto si sono concentrate sulla partecipazione ed in particolare sulla mancanza di proposte di innovazione del ruolo della società civile nonostante le richieste di un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite o di un'Iniziativa dei cittadini del mondo, il Patto promette solo vagamente un "impegno strutturato" con le ONG, privo di specifiche attuabili. I termini di consenso: il requisito di un accordo unanime ha diluito proposte ambiziose, con gli Stati autoritari che hanno bloccato un linguaggio più forte in materia di diritti umani

6. *Momentum SDG:* Evento di follow-up per discutere progressi e transizioni in ambito alimentare, energetico e di connettività digitale. Accelerazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile Il Momento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile post-vertice ha evidenziato strategie per i sistemi alimentari, le energie rinnovabili e la connettività digitale. Il Summit non è però apparso in grado di abbozzare un discorso critico e di riforma.

7. *Principi globali per l'integrità delle informazioni* enunciati per combattere la disinformazione e tutelare i diritti umani online.

Il Summit ha segnato un passo simbolico verso la modernizzazione della cooperazione globale, in particolare attraverso l'attenzione al Patto su giovani, l'etica digitale e i finanziamenti per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Tuttavia, il suo affidamento al consenso e le limitate riforme strutturali evidenziano lacune persistenti nell'affrontare le disuguaglianze sistemiche. I progressi futuri dipenderanno dal perseverare degli Stati membri e dalla pressione della società civile.



## La risposta dell'AI DeepSeek alla domanda: Riforma dell'Agenda ONU 2030

*Con l'eccezione del poco rilevato in grassetto, in particolare per clima ed energia, il contributo AI contiene tutto quello per cui non vale la pena fare il workshop e che quindi non va detto negli interventi*

La riforma dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, incentrata sui 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG), potrebbe comportare diversi aggiustamenti strategici per migliorarne l'efficacia, l'inclusività e l'attuazione. Di seguito sono riportate alcune riforme proposte:

---

### 1. Rafforzare i meccanismi di responsabilità

- Monitoraggio e valutazione migliorati: istituire un sistema di monitoraggio globale più solido, trasparente e indipendente per monitorare i progressi sugli SDG. Ciò potrebbe includere la raccolta di dati in tempo reale e *dashboard* pubbliche.
- Quadri nazionali di responsabilità: incoraggiare gli stati membri a creare quadri nazionali di responsabilità con tempistiche, traguardi e meccanismi di rendicontazione chiari.
- Revisioni tra pari: introdurre sistemi di revisione tra pari in cui i paesi valutano i progressi reciproci e condividono le migliori pratiche.

---

### 2. Aumentare i finanziamenti e la mobilitazione delle risorse

- Fondo globale per gli SDG: creare un fondo globale dedicato per supportare l'attuazione degli SDG, in particolare nei paesi a basso reddito e vulnerabili.
- Impegno del settore privato: rafforzare le *partnership* con il settore privato per sfruttare investimenti, innovazione e tecnologia per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.
- Riduzione del debito e riforme finanziarie: sostenere la riduzione del debito per i paesi in via di sviluppo e le riforme nei sistemi finanziari globali per garantire un accesso equo alle risorse.

---

### 3. Localizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile

- Implementazione decentralizzata: consentire ai governi locali, alle comunità e alla società civile di assumersi la responsabilità dell'implementazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, assicurando che gli obiettivi globali siano adattati ai contesti locali.

- Sviluppo delle capacità: fornire supporto tecnico e finanziario agli attori locali per migliorare la loro capacità di contribuire agli Obiettivi di sviluppo sostenibile.
- 

#### 4. Concentrarsi su disuguaglianza e inclusione

- Non lasciare indietro nessuno: rafforzare gli sforzi per affrontare la disuguaglianza dando priorità ai gruppi emarginati, tra cui donne, giovani, popolazioni indigene e persone con disabilità.
  - Uguaglianza di genere: integrare più profondamente l'uguaglianza di genere in tutti gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, assicurando che donne e ragazze siano al centro di tutti gli sforzi di sviluppo.
- 

#### 5. Accelerare l'azione per il clima

- Integrare gli obiettivi climatici: allineare più da vicino l'SDG 13 (azione per il clima) con l'accordo di Parigi e altri quadri internazionali sul clima.
  - Transizione verde: promuovere economie verdi e pratiche sostenibili in tutti i settori, assicurando che la crescita economica non avvenga a scapito del degrado ambientale.
- 

#### 6. Sfruttare la tecnologia e l'innovazione

- Trasformazione digitale: sfruttare le tecnologie digitali per accelerare i progressi sugli SDG, in particolare in settori come istruzione, assistenza sanitaria e infrastrutture.
  - Dati per lo sviluppo: promuovere iniziative di dati aperti e l'uso di big data e intelligenza artificiale per informare il processo decisionale relativo agli SDG.
- 

#### 7. Migliorare le partnership globali

- Collaborazione multi-stakeholder: rafforzare le partnership tra governi, organizzazioni internazionali, società civile, mondo accademico e settore privato.
  - Cooperazione Sud-Sud: promuovere la condivisione delle conoscenze e la collaborazione tra i paesi in via di sviluppo per affrontare sfide comuni.
- 

#### 8. Affrontare le sfide emergenti

- Preparazione alla pandemia: incorporare le lezioni del COVID-19 per rafforzare i sistemi sanitari globali e garantire la preparazione per future pandemie.
  - Conflitto e fragilità: concentrarsi sull'implementazione degli SDG negli stati colpiti da conflitti e fragili, assicurando che gli sforzi di sviluppo contribuiscano alla costruzione della pace e alla stabilità.
- 

#### 9. Semplificare e stabilire le priorità

- Semplificare gli obiettivi: prendere in considerazione il consolidamento o la definizione delle priorità di determinati obiettivi per concentrarsi sulle aree con il massimo impatto e urgenza.
  - Obiettivi più chiari: perfezionare gli obiettivi SDG per renderli più misurabili, raggiungibili e vincolati al tempo.
- 

#### 10. Rafforzare la leadership e il coordinamento delle Nazioni Unite

- Riforma delle Nazioni Unite: migliorare la capacità delle Nazioni Unite di coordinare e guidare l'implementazione degli SDG, incluso un migliore allineamento tra agenzie e programmi delle Nazioni Unite.
  - Coinvolgimento dei giovani: aumentare il coinvolgimento dei giovani nei processi decisionali degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, riconoscendo il loro ruolo di stakeholder chiave nel futuro dello sviluppo sostenibile.
- 

#### 11. Promuovere la rilevanza culturale e contestuale

- Adattamento culturale: garantire che l'implementazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile rispetti e incorpori la diversità culturale e le tradizioni locali.
  - Soluzioni specifiche per il contesto: incoraggiare soluzioni su misura che affrontino le sfide e le opportunità uniche di diverse regioni e comunità.
- 

#### 12. Rafforzare la governance globale

- Riformare le istituzioni globali: sostenere le riforme nelle strutture di *governance* globale per garantire che siano più inclusive, democratiche e rappresentative di tutte le nazioni.

- Rafforzare il diritto internazionale: promuovere lo sviluppo di leggi e accordi internazionali che supportino l'implementazione degli SDG e ritengano le nazioni responsabili.

- 
- <sup>i</sup> [A/RES/55/2: United Nations Millennium Declaration](#)
  - <sup>ii</sup> [21252030 Agenda for Sustainable Development web.pdf](#)
  - <sup>iii</sup> [Can U.N. summits save the planet? A faltering year of talks brings up questions about the process | AP News](#)
  - <sup>iv</sup> [Temporality in the United Nations 2030 Agenda: development or rupture? - ScienceDirect](#)
  - <sup>v</sup> [Routledge Handbook on the UN and Development | Stephen Browne, Thomas](#)
  - <sup>vi</sup> [Human Development Index | Human Development Reports](#)
  - <sup>vii</sup> [United Nations Millennium Declaration | OHCHR](#)
  - <sup>viii</sup> [From Millennium to Sustainable Development Goals: Evolving discourses and their reflection in policy coherence for development - ScienceDirect](#)
  - <sup>ix</sup> [Report of the United Nations Conference on the Human Environment - A/CONF.48/14/Rev.1](#)
  - <sup>x</sup> [Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development](#)
  - <sup>xi</sup> [A/CONF.151/26/Vol.I: Rio Declaration on Environment and Development](#)
  - <sup>xii</sup> [The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet - Hickel - 2019 - Sustainable Development - Wiley Online Library](#)
  - <sup>xiii</sup> [\(PDF\) Decoupling and redistribution in realising the Sustainable Development Goals](#)
  - <sup>xiv</sup> [https://www.researchgate.net/publication/374984278 Decoupling and redistribution in realising the Sustainable Development Goals](https://www.researchgate.net/publication/374984278)
  - <sup>xv</sup> [Implementing the material footprint to measure progress towards Sustainable Development Goals 8 and 12 | Nature Sustainability](#)
  - <sup>xvi</sup> [The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023\\_0.pdf](#)
  - <sup>xvii</sup> [Summit of the Future 2024 - United Nations | United Nations](#)
  - <sup>xviii</sup> [Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations](#)
  - <sup>xix</sup> [What Do We Need to Save the SDGs Ahead of 2030? – SDG Knowledge Hub](#)
  - <sup>xx</sup> [d41586-023-01989-9.pdf](#)
  - <sup>xxi</sup> [Global Sustainable Development Report \(GSDR\) 2023 | Department of Economic and Social Affairs](#)
  - <sup>xxii</sup> [Extending the Sustainable Development Goals to 2050 — a road map](#)
  - <sup>xxiii</sup> [Achieving the 17 Sustainable Development Goals within 9 planetary boundaries | Global Sustainability | Cambridge Core](#)
  - <sup>xxiv</sup> [our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf](#)
  - <sup>xxv</sup> [Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism - Mariana Mazzucato - Google Libri](#)
  - <sup>xxvi</sup> <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB17c06sI.pdf>
  - <sup>xxvii</sup> [Technical Assistance and Public Opinion on JSTOR](#)
  - <sup>xxviii</sup> [Conflict Prevention in the UN's Agenda 2030: Development, Peace, Justice and Human Rights | SpringerLink](#)
  - <sup>xxix</sup> [our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf](#)

- 
- <sup>xxx</sup> *Institute for Economics & Peace | Experts in Peace, Conflict and Risk*
- <sup>xxxi</sup> *The Link Between Peace and Sustainable Development | ADEC ESG*
- <sup>xxxii</sup> *Transformative approaches for peace-centred sustainable development: The role of social and solidarity economy - ScienceDirect*
- <sup>xxxiii</sup> *Full article: Developing peace: the evolution of development goals and activities in United Nations peacekeeping*
- <sup>xxxiv</sup> *Bringing the Urban World to the peace and sustainability track: The power of G100,000+ – CityTalk*
- <sup>xxxv</sup> *Laudato si'. De communi domo colenda (die XXIV mensis Maii, anno MMXV) | Francis*
- <sup>xxxvi</sup> *Fratelli tutti (3 ottobre 2020) | François*
- <sup>xxxvii</sup> *Sano realismo vs. realtà I tempi delle Cop non coincidono più con quelli del clima - Italy for Climate*
- <sup>xxxviii</sup> *Good COPs, bad COPs: science struggles in a year of environmental summits*
- <sup>xxxix</sup> *COP reform - Club of Rome*
- <sup>xl</sup> *The future of negotiations under the climate change COP (Conference of the Parties): Implementation is not enough - Joanna Depledge, 2024*
- <sup>xli</sup> *Unanimity or standing aside? Reinterpreting consensus in United Nations Framework Convention on Climate Change negotiations*
- <sup>xlii</sup> *Ten Challenges for the UN in 2024-2025 | Crisis Group*
- <sup>xliii</sup> *Rapporto ASviS 2024 - Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile*