



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
PARIS
France | Italy

IL NESSO CLIMA-SICUREZZA NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

POLICY BRIEFING
NOVEMBRE 2024

Filomena Annunziata
Nicolas Drago



INDICE

1 EXECUTIVE SUMMARY	3
2 MEDITERRANEO – REGIONE AD ALTO RISCHIO	5
2.1 I DATI DELLA SCIENZA SUGLI IMPATTI DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO	6
2.2 CLIMA E STABILITÀ POLITICA	8
2.3 I RISCHI DELL’OIL&GAS	9
3 IL NESSO CLIMA, PACE E SICUREZZA	10
4 IL NESSO CLIMA, PACE E SICUREZZA NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA	12
4.1 IL NESSO TRA CLIMA E MIGRAZIONI NELL’APPROCCIO ITALIANO	13
4.2 ADATTAMENTO E RESILIENZA COME PRIORITÀ DI SICUREZZA NAZIONALE	14
5 RACCOMANDAZIONI	16

1 EXECUTIVE SUMMARY

Il Sesto Rapporto di Valutazione del Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC) definisce il Mediterraneo come un “hotspot” del cambiamento climatico.

Nonostante, infatti, un livello relativamente basso di emissioni di gas a effetto serra (GHG), gli effetti del riscaldamento globale si manifestano più rapidamente che altrove, con temperature previste in aumento del **20% rispetto alla media globale**.

Il cambiamento climatico è ampiamente riconosciuto come fattore moltiplicatore delle minacce, in grado di aggravare tensioni e fragilità preesistenti, soprattutto in contesti meno resilienti alle sue conseguenze. Come sottolineato anche nella [dichiarazione](#) dei Capi di Stato del gruppo dei MED9, che riunisce i Paesi rivieraschi europei – Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Slovenia e Spagna – la stabilità, la sicurezza e la prosperità europea sono strettamente legate a quelle dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. La sicurezza climatica non può dunque mancare come cornice dell’approccio di questi Paesi, ma è fondamentale che l’integrazione di un framework di sicurezza climatica muova da un approccio reattivo e a breve termine, di risposta ai disastri ambientali e agli eventi estremi, verso un approccio proattivo che miri ad anticipare e prevenire gli impatti del cambiamento climatico sulla sicurezza, la difesa, l’economia e la finanza.

Nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo gli impatti diretti del cambiamento climatico influenzano la crescente scarsità idrica e episodi di grave siccità, l’insicurezza alimentare, l’alzamento del livello del mare. Inoltre, questi impatti hanno implicazioni indirette, quali maggiori perdite economiche e finanziarie, tensioni e maggiore instabilità politica e conflitti, e una ulteriore conseguenza potrebbe essere l’aumento della pressione migratoria. Questi elementi andranno a complicare il quadro di sicurezza della regione, con conseguenze anche sull’Italia e l’Europa. In questo macrocontesto, inoltre, si riduce l’abilità dei governi nella regione di intraprendere politiche di sviluppo economico a lungo termine, insieme alla capacità di elaborare piani di adattamento adeguati. La [Banca Mondiale stima in 216 milioni i migranti climatici a livello globale](#). Pertanto, la **migrazione ambientale** acquisirà sempre più un ruolo chiave nei prossimi decenni per la sicurezza regionale.

Di fronte a questo scenario, è interesse principale dell’Italia adottare una strategia di politica estera che integri la dimensione della sicurezza climatica. In particolare, questa dimensione dovrebbe guardare al Mediterraneo come focus principale, poiché è proprio l’alto livello di vulnerabilità regionale che rischia di mettere a repentaglio la buona riuscita degli sforzi di cooperazione e, più in generale, di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di politica estera italiana ed europei.

La promozione di un framework di sicurezza climatica deve andare di pari passo con la promozione di politiche di adattamento agli impatti del cambiamento climatico e di una visione a lungo termine per la decarbonizzazione a livello regionale. Investire in ambito di adattamento significa infatti anche intervenire sulla correlazione tra gli impatti del cambiamento climatico e la mobilità umana.

L’Italia ha un grande potenziale per diventare un attore chiave della politica climatica internazionale: a livello globale grazie al suo ruolo nel G7 e nel G20, come Stato Membro dell’Unione Europea e, a livello regionale, come attore centrale nel Mediterraneo, grazie anche

al nuovo corso della politica estera italiana inaugurato dal Piano Mattei. Pertanto, **è urgente che l'Italia riconosca la sicurezza climatica come parte integrante della propria politica estera, impegnandosi in interventi a sostegno della costruzione di resilienza nei Paesi della regione del Mediterraneo allargato.**

È un segnale positivo che nel quadro della COP29, la Presidenza azera abbia lanciato la [COP29 Peace and Climate Initiative](#), un'iniziativa che ha ricevuto il supporto di diversi Paesi, tra cui l'Italia. Questa iniziativa conferma l'urgenza di sviluppare azioni concrete per affrontare il nesso tra clima, pace e sicurezza, riconoscendo come questi temi siano ormai al centro delle sfide geopolitiche, economiche e finanziarie globali. È pertanto cruciale che l'Italia dia seguito a questa iniziativa veicolandola nella propria strategia di politica estera, nei relativi documenti e nella sua attuazione nei programmi di cooperazione, a partire dallo stesso Piano Mattei.

2 MEDITERRANEO – REGIONE AD ALTO RISCHIO

Sia l'ultimo Rapporto di Sintesi del Panel Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC) nel suo [focus Mediterraneo](#), che il [Primo Rapporto di Valutazione per il Mediterraneo](#) confermano che questa regione è a tutti gli effetti un [hotspot climatico](#). Nel Bacino, il clima sta cambiando più velocemente rispetto alle tendenze globali: le [temperature medie annuali hanno già superato 1,5°C al di sopra dei livelli preindustriali, 0,4°C in più rispetto alla variazione media globale](#), nonostante la regione contribuisca solo al [6% delle emissioni globali](#).

Gli impatti del cambiamento climatico, a partire dalle temperature medie, la variazione delle precipitazioni e l'aumento di eventi climatici estremi stanno già esacerbando le vulnerabilità presenti nella regione. Questo scenario climatico in evoluzione ha implicazioni dirette e indirette per la sicurezza e la stabilità di tutta la regione, espandendosi alle dimensioni politiche, sociali ed economiche.

Nel Mediterraneo allargato, area che rappresenta il punto focale della politica estera italiana, gli impatti del cambiamento climatico mettono più a rischio stabilità e prosperità futura. Se però un alzamento della temperatura media pone sfide per tutti i Paesi del Bacino, il livello di vulnerabilità di singoli Paesi e comunità non è uniforme in tutta la regione, bensì è determinata dall'interazione di fattori climatici e fattori non climatici, come la capacità di risposta alle crisi, la crescita demografica, la tenuta dei sistemi economici, l'accesso alla finanza. Tutti elementi, questi, che determinano il livello di resilienza delle comunità e dei singoli Paesi.

Di fatto, sebbene il Mediterraneo sia un'unica regione climatica, le Nazioni Unite sottolineano come ["nel corso dell'ultimo decennio, sono persistiti divari tra i Paesi del Mediterraneo Settentrionale e i Paesi del Mediterraneo Meridionale e Orientale in termini di dinamiche demografiche, sviluppo umano, accesso alle risorse naturali e protezione ambientale"](#).

In un contesto di crescente scarsità idrica, insicurezza alimentare e trend demografici in crescita, aumenta il rischio di conflitti per l'accaparramento delle risorse, migrazioni dalle aree rurali a quelle urbane, incapacità dei governi di mantenere un sistema di sussidi su beni come cibo ed energia, così come di acquistare beni alimentari sui mercati globali, soprattutto a fronte di prezzi crescenti dovuti a shock climatici globali e per i Paesi produttori della regione minori entrate economiche derivanti dal calo della domanda di idrocarburi necessario a rispettare gli obiettivi climatici fissati a Parigi. Ulteriore conseguenza potrebbe essere l'aumento della pressione migratoria verso l'Europa. Sebbene la "migrazione indotta dal clima" o la "migrazione ambientale" sia finora prevalentemente intra-regionale o intra-nazionale, se l'attuale tendenza delle emissioni non cambia [si prevede](#) anche un aumento dei flussi migratori transfrontalieri. In questo contesto, è importante considerare che lo sfollamento interno indotto dal clima (come tutte le altre forme di sfollamento) può causare gravi instabilità politiche a livello nazionale (dovute, ad esempio, alla competizione per risorse naturali scarse o a conflitti interni tra gruppi di popolazione), fornendo così alla popolazione locale ulteriori motivi per migrare altrove.

Di fronte a questo scenario, è interesse principale dell'Italia la costruzione di una strategia di politica estera che integri una dimensione di sicurezza climatica. In particolare, questa dimensione dovrebbe guardare al Mediterraneo come focus principale, poiché è proprio l'alto livello di vulnerabilità regionale che rischia di mettere a repentaglio la buona riuscita

degli sforzi di cooperazione e rischia più in generale di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di politica estera italiana ed europei.

2.1 I DATI DELLA SCIENZA SUGLI IMPATTI DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO

[Secondo i modelli climatici](#), nel Mediterraneo assisteremo a periodi estivi sempre più caldi e più estesi, mentre aumenterà la probabilità e l'intensità del verificarsi di eventi climatici estremi, incluse inondazioni, piogge torrenziali, cicloni. Di conseguenza, in uno scenario *business-as-usual*, si prevede che le temperature terrestri aumenteranno fino a 5.6°C nel corso del 21° secolo, rendendo invivibile una parte della regione. In uno scenario di riscaldamento medio, le temperature medie annuali potrebbero aumentare di 2°C entro il 2050 e fino a 3°C entro il 2100. In uno scenario inferiore a 2°C, le temperature terrestri potrebbero aumentare fino a 1.5°C.

Sono un esempio di questi *trend* le temperature record registrate nel corso dello scorso anno in Algeria, Marocco, Spagna e Portogallo, che hanno superato in alcuni casi i 40°C, mentre preoccupa la condizione di siccità ormai diventata endemica anche nei mesi invernali. [Secondo l'Osservatorio Europeo sulla Siccità](#) una grave crisi idrica si è abbattuta dall'inizio del 2024 su Malta, Italia e Spagna, ma più preoccupanti sono i periodi di siccità prolungata in Tunisia, Marocco e Algeria.

Secondo [un'analisi](#) di World Weather Attribution il cambiamento climatico indotto dagli esseri umani ha reso 50 volte più probabile e fino al 50% più intenso – rispetto a un clima più freddo di 1.2°C - un evento estremo come la tempesta Daniel, che ha colpito prima Grecia e Bulgaria nel mese di settembre 2023, per poi abbattersi sulla Libia causando circa 4.000 morti. Operazioni di ricostruzione e recovery a seguito delle inondazioni sono stimate in [1.8 miliardi di dollari](#). Più recentemente, [l'alluvione](#) che ha devastato la regione di Valencia in Spagna, dove in poche ore è caduta la pioggia normalmente attesa in un anno, rappresenta l'ennesimo evento estremo reso più intenso dal riscaldamento globale secondo una [prima analisi degli scienziati](#) del World Weather Attribution (WWA).

Fenomeni climatici estremi e diffusi su ampia scala confermano che l'intero bacino si comporta climaticamente come un sistema altamente interconnesso, travalicando i confini nazionali, rendendo necessarie nuove forme di cooperazione transnazionale attorno alla risposta ai disastri climatici, il bisogno di assistenza umanitaria e di operazioni di soccorso in caso di calamità: la cosiddetta *disaster diplomacy*.

BOX 1 – SICUREZZA IDRICA

La conformazione climatica della regione mediterranea, un inefficiente utilizzo delle risorse idriche presenti e la mancanza di cooperazione tra Paesi per una corretta gestione delle riserve acquifere condivise rendono già oggi la regione tra le più a rischio di aridità al mondo. Questo è particolarmente rilevante per i Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, che per anni hanno utilizzato più acqua di quella che si rinnova naturalmente, ad esempio attingendo eccessivamente dalle falde acquifere o ricorrendo alla desalinizzazione. Secondo la classifica dello [stress idrico di base](#) pubblicata dal World Resources Institute, che si basa sul rapporto tra i prelievi idrici totali e le riserve idriche rinnovabili disponibili, tutti i 19 Paesi dell'area del Medio Oriente e del Nord Africa soffrono di uno stress idrico di base "estremamente elevato" o "elevato". Di conseguenza, 180 milioni di persone nel Mediterraneo meridionale e orientale si trovano in uno stato di scarsità d'acqua e 80 milioni in uno stato di estrema scarsità d'acqua. La Banca Mondiale prevede che le perdite economiche dovute al fenomeno [raggiungeranno il 6-14 per cento del PIL](#) nella regione del Medio Oriente e Nord Africa entro il 2050. I cambiamenti climatici, demografici ed economici porteranno importanti conseguenze sulla gestione delle risorse idriche, nonché su settori strategici delle economie regionali e le rispettive implicazioni macroeconomiche. Questi sviluppi hanno la potenzialità di esacerbare tensioni preesistenti, e in alcuni casi persino di causare conflitti intra- e inter- statali tra diverse componenti sociali. La competizione per le risorse rappresenta una causa di conflitto tra Stati. Nella regione, [14 Paesi che condividono le falde acquifere sotterranee e sono 21 bacini idrografici](#) condivisi. L'Egitto, uno dei Paesi con meno precipitazioni al mondo, dipende quasi interamente dal Nilo per il suo fabbisogno domestico di acqua, ma il Nilo ha origine in Etiopia. Controversie sull'acqua hanno causato tensioni anche tra Turchia e Iraq, e tra Giordania, Israele e i Territori palestinesi. La mancanza di cooperazione tra governi ha impedito una corretta gestione improntata alla salvaguardia delle risorse idriche. Nell'ottica di una riduzione delle risorse disponibili, è ragionevole pensare che la condivisione dei bacini acquiferi possa diventare motivo di dispute tra Stati.

BOX 2 – SICUREZZA ALIMENTARE

La regione si trova in una aggravata situazione di insicurezza alimentare e dipendenza dalle catene del valore globale: attualmente, i Paesi del Nord Africa [importano circa il 40 per cento del proprio fabbisogno di prodotti agricoli](#), percentuale destinata ad aumentare nei prossimi anni. Il tasso della dipendenza alimentare (*food dependency*) va contestualizzato in un futuro di insicurezza alimentare generalizzata: [già nel 2015 l'IPCC confermava che un aumento delle temperature globali intorno ai 4°C o maggiore](#), combinato alla crescita demografica su scala globale, pone rischi per la tenuta dei sistemi alimentari e delle catene di valore.

Come ha dimostrato la pandemia di COVID-19, un arresto improvviso dell'attività economica di qualsiasi tipo in qualsiasi parte del mondo può influire sulle catene di approvvigionamento globali e causare carenze e interruzioni nell'altra parte del mondo; allo stesso modo, un improvviso aumento dei prezzi dei raccolti a causa di una siccità prolungata può colpire i Paesi importatori e mettere a dura prova la tenuta della stabilità sociale. [Nel 2019, la spesa pubblica per importazioni agricole per la regione ammontava a 81 miliardi di dollari](#). Questi costi sono facilmente sostenibili solo da Paesi che dispongono di vaste riserve di valuta estera, momentaneamente ancora garantite dall'esportazione di idrocarburi. Nel 2022, all'indomani della COP27 di Sharm El-Sheikh, l'Egitto, un paese di 107 milioni di abitanti, ha subito grave insicurezza a causa della [crisi del grano](#).

2.2 CLIMA E STABILITÀ POLITICA

Se inflazione e interruzioni delle catene globali del valore preoccupano i Paesi dell'Europa meridionale in termini di stabilità economica e pressioni inflazionistiche, questi fenomeni costituiscono una vera e propria bomba a orologeria per la tenuta e la stabilità del contratto sociale nei Paesi del Medio Oriente e Nord Africa. Aumenti nei prezzi dei generi alimentari nella regione sono storicamente associati a periodi di instabilità politica e sociale, con le "rivolte del pane" che hanno a lungo scosso la regione negli anni Settanta e Novanta in concomitanza di periodi di alta inflazione. Più recentemente, il ruolo del cambiamento climatico è stato indagato nell'insorgere [delle proteste arabe del 2011](#), in particolare con riferimento alla crisi inflazionistica che ha fatto seguito a periodi di siccità, acutizzando l'insoddisfazione popolare nella regione del Levante e in particolare in Siria.

Nella regione, il primo settore economico a essere impattato dall'innalzamento delle temperature medie sarà l'agricoltura: il settore agricolo, infatti, figura come primo settore di impiego della forza lavoro: circa l'11% della popolazione in area MENA è impiegata in questo settore – contro il dato medio europeo del 4% – con picchi del [39 % della forza lavoro in Marocco e del 28% in Egitto](#). In Nord Africa, circa due terzi della popolazione rurale dipende dall'agricoltura come fonte primaria di reddito. In Tunisia, il 62% del grano viene prodotto da piccoli agricoltori. Le comunità rurali, che rappresentano un quarto della popolazione nella regione MENA, saranno le prime a rischio, essendo le più vulnerabili e quelle con a disposizione meno risorse per l'adattamento su scala locale.

Mentre i Paesi della sponda sud del Mediterraneo diventano progressivamente più vulnerabili al cambiamento climatico, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile viene messo a rischio. Un mancato livellamento delle disuguaglianze socioeconomiche e la minaccia ai mezzi di sussistenza crea le condizioni per un incremento dell'instabilità politica e situazioni di conflitto e tensione sociale: di fronte a questo macrocontesto, si riduce l'abilità dei governi nella regione di intraprendere politiche di sviluppo economico a lungo termine, insieme alla capacità di elaborare piani di adattamento adeguati. Allo stesso tempo, un peggioramento delle condizioni ambientali, sociali e politiche scoraggia gli investimenti, esteri e non solo, e i finanziamenti necessari per la costruzione di resilienza.

2.3 I RISCHI DELL'OIL&GAS

La dipendenza di alcune economie della regione mediterranea dalla rendita nel settore *oil&gas* rappresenta un ulteriore elemento di vulnerabilità che va a sommarsi alle vulnerabilità già esistenti. All'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina del 2022, la proiezione europea e italiana verso la regione del Mediterraneo si è concentrata sulla necessità di garantire la sicurezza energetica; in particolare il nostro Paese ha rispolverato un'antica ambizione di diventare hub del gas. Tuttavia, ad oggi [è stato dimostrato che gli investimenti infrastrutturali già in corso sono sufficienti a garantire la sicurezza energetica dell'Italia](#), anche nell'ottica di una già raggiunta [diversificazione](#) dalle forniture russe.

L'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE) [prevede](#) nei suoi scenari che il picco di domanda per carbone, petrolio e gas sarà raggiunto nel 2030, riflettendo una tendenza globale in cui le tecnologie basate sui combustibili fossili perderanno quote di mercato a favore di tecnologie basate sulle energie rinnovabili. Questo è particolarmente rilevante per i Paesi del Mediterraneo. Paesi produttori come Algeria e Libia sono strettamente legati dalla rigidità fisica delle infrastrutture di rete (gasdotti) che li collegano al mercato italiano ed europeo. L'Algeria ha infatti avviato [un processo di espansione delle sue infrastrutture per il gas naturale liquefatto \(GNL\)](#), sebbene questa produzione venga per lo più ancora assorbita da Paesi europei.

Negli scenari in linea con gli impegni climatici dell'UE o entro il limite dell'Accordo di Parigi di contenere il riscaldamento globale entro 1.5°C, i contratti di fornitura esistenti sono già destinati a superare la domanda, rendendone quindi necessaria una revisione anticipata. Più nello specifico questo disaccoppiamento tra domanda e [offerta è previsto entro il 2035](#), soglia dopo la quale l'offerta proveniente dai giacimenti esistenti in Algeria non sarebbe più necessaria data la diminuzione della domanda dell'UE, stimata in un calo [dell'86% entro il 2050](#). Ciò rappresenta ovviamente una sfida per le economie della regione che dipendono dalle esportazioni di petrolio e gas, come Algeria e Libia, che risultano più vulnerabili agli shock nei prezzi e nella domanda di idrocarburi.

In questi Paesi, la costruzione di resilienza passa inevitabilmente dalla diversificazione delle economie, da nuove politiche energetiche e fiscali domestiche, e dall'elaborazione di politiche di adattamento per fare fronte ai cambiamenti climatici già in corso.

3 IL NESSO CLIMA, PACE E SICUREZZA

Già nel 2007 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riconosceva il nesso tra cambiamento climatico, pace e sicurezza in molteplici aree trasversali dell'azione politica. Nel 2009, su richiesta dei Piccoli Stati Insulari in Via di Sviluppo del Pacifico, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha prodotto un ampio rapporto "[Cambiamento Climatico e le sue Possibili Implicazioni sulla Sicurezza](#)", pubblicato nel settembre 2009, che ha adottato la definizione di cambiamento climatico come "moltiplicatore delle minacce" con il potenziale di aggravare le minacce esistenti alla pace e alla sicurezza internazionale.

Gli attori internazionali stanno diventando sempre più consapevoli dell'interconnessione tra clima, sicurezza, sviluppo e pace riconoscendo l'importanza di integrare queste dimensioni nelle loro proiezioni globali. Il clima sta assumendo un ruolo crescente nelle strategie di politica estera di vari Paesi, specialmente in ambito di sicurezza e difesa, così come nelle strategie delle organizzazioni internazionali e sovra-nazionali. Nel 2018 le Nazioni Unite hanno istituito il [Meccanismo di Sicurezza Climatica](#) come iniziativa congiunta tra il Dipartimento degli affari politici e di costruzione della pace delle Nazioni Unite (DPPA), il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) e il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), con l'obiettivo di aiutare il sistema delle Nazioni Unite per affrontare i rischi per la sicurezza legati al clima in modo più sistematico.

Nel 2021, la NATO ha adottato un ambizioso [Climate Change and Security Action Plan](#) per integrare le considerazioni relative al cambiamento climatico nell'agenda politica e militare dell'Alleanza. All'interno della [Strategic Concept](#) del 2022 la NATO ha ribadito come l'organizzazione intenda "diventare leader di riferimento per comprendere e adattarsi all'impatto del cambiamento climatico sulla sicurezza". Inoltre, la NATO pubblica ogni anno il suo [Impact Assessment su Cambiamento Climatico e Sicurezza](#) e ha inoltre creato nel 2024 un Centro di eccellenza dedicato – [NATO Climate Change and Security Centre of Excellence \(CCASCOE\)](#). L'organizzazione è diventata negli anni più consapevole del rischio di ridondanza delle iniziative dei Paesi aderenti all'Alleanza su clima e sicurezza. Proprio per evitare duplicazione e dispersione delle risorse, la NATO ha avviato un dialogo, sebbene nelle sue fasi iniziali, con l'Unione Europea, risultato in una [dichiarazione congiunta](#) del gennaio 2023. Possibili aree di cooperazione esistono anche con il G7: tutti i Paesi del G7, con l'eccezione del Giappone, sono alleati della NATO.

Anche al livello africano, il Consiglio Pace e Sicurezza dell'Unione Africana ha recentemente esplicitato l'urgente necessità di riflettere sui rischi di sicurezza legati al clima nel continente africano. Il documento "[Africa Climate Security Risk Assessment – Addressing the Impacts of Climate Change on Peace and Security across the African Continent](#)", mappa per la prima volta i rischi per la sicurezza legati al clima nelle cinque regioni africane delineate dall'UA (Nord Africa, Africa Occidentale, Africa Centrale, Africa orientale, Africa Meridionale), approfondendo inoltre *good practices* già in vigore per affrontarli, con l'obiettivo finale di consolidare una prima posizione comune africana su cambiamento climatico, pace e sicurezza.

Inoltre, il G7 ha già incorporato l'impegno a raggiungere zero emissioni nette di carbonio [dal 2015](#) e ha riconosciuto il cambiamento climatico come un rischio esistenziale per la sicurezza nel 2022, con la [dichiarazione](#) congiunta dei Ministri degli Esteri di Canada, Francia, Italia, Giappone, Stati Uniti e Regno Unito sotto la guida tedesca.

A livello europeo, nel 2023 la Commissione Europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha pubblicato la [Comunicazione Congiunta sul nesso Clima-Sicurezza](#), che ha il compito di stabilire le priorità operative attorno alle quali vari organi della Commissione Europea e del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) possono riunirsi e coordinarsi al fine di integrare maggiormente il nesso tra clima, pace e sicurezza nelle politiche esterne dell'Unione Europea.

Singoli Paesi hanno poi gradualmente integrato la sicurezza climatica nelle proprie strategie di sicurezza nazionale e difesa, integrando a vari livelli priorità di politica estera e difesa. È il caso della prima [National Intelligence Estimate on Climate Change](#) degli Stati Uniti, che riconosce nella competizione geopolitica, nelle catene di approvvigionamento dei minerali critici e nell'instabilità finanziaria dovuta ad un maggiore fabbisogno finanziario dei Paesi in via di sviluppo alcuni punti cardine di interesse anche per la sicurezza nazionale. Nel 2022, la Francia è stato il primo paese dell'UE ad adottare una [Strategia per il clima e la difesa](#). Nel 2023, la Germania ha reso pubblica la sua [Strategia di politica estera](#) sul clima, che riconosce il clima come un pilastro centrale della proiezione esterna della Germania – a livello bilaterale, multilaterale e intergovernativo.

Ciò che emerge da questo quadro è che una strategia di politica estera completa, a lungo termine, sostenibile e innovativa non può trascurare il ruolo centrale svolto dal clima, con particolare attenzione a questioni cruciali come i sistemi alimentari, la prevenzione dei disastri, la risposta alle crisi, lo sviluppo economico, le interdipendenze e i flussi migratori.

Ciò comporta che i Paesi incorporino la dimensione regionale e transnazionale dei rischi climatici nel loro concetto di sicurezza nazionale, adottando al contempo una prospettiva di sicurezza climatica nel monitoraggio degli sviluppi, nella definizione delle priorità, nell'elaborazione di politiche per prevenire i rischi e rispondere agli impatti e nell'istituzione di partnership. Tali riflessioni sono ancora più urgenti in una regione altamente vulnerabile all'impatto del cambiamento climatico come il Mediterraneo.

4 IL NESSO CLIMA, PACE E SICUREZZA NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

Alcuni passi avanti verso l'integrazione del nesso clima, pace e sicurezza nella politica estera italiana si possono riscontrare nel lavoro del Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), che nella [relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza](#) del 2023 evidenzia tra i rischi più rilevanti a livello globale correlati al fattore climatico l'insicurezza alimentare in vaste aree del mondo (e soprattutto Africa, Medio Oriente e quadrante asiatico), l'acuirsi delle tensioni e dei conflitti per tutelare la sicurezza degli approvvigionamenti di acqua (tra cui anche il Nilo), l'aumento delle migrazioni di popolazioni colpite da persistenti effetti climatici avversi e dalle loro conseguenze estreme.

Più articolata è invece la prospettiva del Ministero della Difesa, per cui il nesso tra cambiamento climatico e politiche di difesa e sicurezza è ormai un dato acquisito. Nel 2021 il Centro Alti Studi per la Difesa (CASD) ha elaborato uno [scenario geopolitico per futuro \(scenario 2040+\)](#) che mira a integrare una visione ampia e strategica per comprendere le ripercussioni del cambiamento climatico sull'ordine globale. La dimensione climatica si aggiunge al cruscotto dei rischi per la sicurezza nazionale, ma la sfida è quella di individuare gli strumenti adeguati in un momento di crisi generalizzata del multilateralismo e in una fase di contrazione delle risorse finanziarie disponibili. Come si legge nel [Documento programmatico pluriennale della Difesa per il 2023-2025](#), «restano centrali le tematiche dello sviluppo sostenibile e dei rischi connessi agli effetti derivanti dai cambiamenti climatici, fattore sempre più al centro delle dinamiche globali e che può avere conseguenze di vasta portata su molti fronti (economico, politico, militare, sociale, ecc.), in particolare nei Paesi geograficamente collocati nelle regioni più esposte».

Ma se l'approccio informato dal CASD poi integrato dal Ministero dimostra l'attenzione del comparto della difesa verso gli scenari dei rischi climatici, tale visione, se confinata alla sola dimensione della difesa e della sicurezza nazionale, rischia di avere uno sguardo prettamente securitario, anziché politico. **La sicurezza climatica necessita di una visione strategica che integri le diverse dimensioni e che possa diventare leva di cooperazione tra stati e all'interno dei contesti multilaterali. Confinata ad una dimensione puramente securitaria, una proposta di politica estera orientata verso la sicurezza climatica verrebbe a mancare delle sue dimensioni della cooperazione internazionale volta alla costruzione di pace, della finanza, del multilateralismo, dello sviluppo e della competitività industriale.**

Un approccio italiano che guardi alla costruzione di una maggiore sicurezza nazionale e regionale a fronte delle sempre più urgenti questioni climatiche potrebbe inoltre farsi portavoce di una più ampia collaborazione tra i Paesi del Bacino. Le numerose sfide che accomunano la regione possono costituire una leva per una maggiore collaborazione regionale, trasformando le sfide climatiche in opportunità per una maggiore stabilità nella regione. L'implementazione di soluzioni congiunte dovrebbe dare priorità alla costruzione di resilienza, a processi decisionali inclusivi e ad uno sforzo per una transizione regionale sostenibile. In questo senso, l'Italia può farsi portavoce di una maggiore collaborazione tra le due sponde del Bacino.

4.1 IL NESSO TRA CLIMA E MIGRAZIONI NELL'APPROCCIO ITALIANO

La questione migratoria è un tema prioritario nell'agenda di politica estera italiana. Alla ricerca di una *governance* del fenomeno migratorio, sin dal suo insediamento il governo a guida Meloni ha promosso una serie di appuntamenti internazionali.

Il Processo di Roma, inaugurato dalla [Conferenza Internazionale sullo Sviluppo e le Migrazioni, tenutasi a Roma nel luglio 2023](#), ha visto l'adesione di oltre 20 Paesi provenienti da Africa subsahariana, Medio Oriente e Mediterraneo. Si tratta di una "[piattaforma strategica, globale, inclusiva e pluriennale per l'azione collettiva](#)", con l'obiettivo di agire sui fattori politici, socioeconomici e climatici alla radice dei flussi migratori. In altre parole, si tratta di delineare e implementare progetti che creino nei Paesi di partenza le "condizioni per rimanere", innanzitutto a livello di sviluppo economico ma anche di gestione delle conseguenze del cambiamento climatico.

Il governo ha poi avviato il [Piano Mattei, presentato](#) al Vertice Italia-Africa nel gennaio 2024. Il focus del Piano è la crescita e lo sviluppo del continente africano come antidoto alle cause profonde della migrazione. Al Piano Mattei e al sostegno finanziario per l'Africa l'Italia destinerà il 70% del Fondo Italiano per il Clima (FIC), gestito da Cassa Depositi e Prestiti sulla base di un'apposita convenzione, il cui focus sul clima dovrebbe essere equamente ripartito tra la dimensione della mitigazione e quella dell'adattamento. In precedenti [contributi](#) avevamo sottolineato come la dimensione clima potesse diventare concreta opportunità di sviluppo per il continente africano. [Sebbene permangano dei dubbi sulla coerenza del Piano Mattei con gli impegni climatici](#) presi dall'Italia e dai Paesi africani, come la dichiarazione della [COP28](#) che impegna tutte le Parti alla necessità di uscire gradualmente dai combustibili fossili, il Piano Mattei ha le potenzialità per offrire una proposta credibile verso i Paesi africani e rafforzare ulteriormente i legami tra l'Italia e il continente. L'Italia è inoltre firmataria, insieme ad altri 132 Paesi, del [Consenso di Dubai](#), che impegna a lavorare insieme per triplicare la capacità di generazione di energia rinnovabile installata a livello mondiale portandola ad almeno 11.000 GW entro il 2030. In questo quadro di impegni internazionali, è fondamentale che il Piano Mattei e la cooperazione nel Mediterraneo guardino alle fonti di energia rinnovabile e all'alto potenziale della regione come pilastro di una rinnovata cooperazione energetica.

Più nello specifico, nel suo sforzo di costruzione di uno sviluppo sostenibile nel continente africano, il Piano Mattei dovrebbe tenere conto che il cambiamento climatico sta già contribuendo a ristrutturare i flussi migratori. Già focolaio di migrazioni tra Nord Africa, Levante e Europa, il bacino del Mediterraneo continuerà a essere un punto nodale della migrazione dal Sud del mondo verso il Nord globale. [Secondo l'Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati](#), dall'inizio del 2024 sono già almeno 800 i migranti morti nel tentativo di attraversare il mar Mediterraneo con imbarcazioni di fortuna coinvolte in tragici naufragi. Questi numeri sono solo una piccola percentuale dei [29 mila migranti](#) che avrebbero perso la vita tra l'inizio del 2014 e la primavera del 2024, rendendo la rotta del Mediterraneo "[la rotta migratoria più pericolosa al mondo.](#)" Crisi di difficile soluzione, il tema delle migrazioni nel Mediterraneo è da circa un decennio inquadrato attraverso la lente securitaria. In questo quadro, la politica migratoria italiana ed europea ha adottato un quadro di securizzazione prima ed esternalizzazione delle frontiere europee verso gli Stati del Mediterraneo meridionale poi, soprattutto a partire dal 2015, dopo la cosiddetta "crisi dei rifugiati".

Questo approccio è diventato distintivo delle relazioni tra Italia – e Unione Europea, nel suo formato *Team Europe* – e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Nel corso dell'ultimo decennio, una serie di accordi bilaterali che mirano al controllo delle frontiere esterne dell'Unione si sono infatti susseguiti dalla firma del primo accordo con la [Turchia](#) del marzo 2016, proseguendo con – tra gli altri – i rinnovi del [memorandum of understanding con la Libia del 2017](#), un più recente accordo [con la Tunisia del presidente Kais Saied](#) e con [l'Egitto del presidente](#) al-Sisi nella primavera di quest'anno. L'approccio securitario e improntato all'esternalizzazione delle frontiere non solo non ha fermato gli sbarchi, ma ha assicurato ai *leader* del vicinato una aggiuntiva leva politica e soprattutto finanziaria – è emblematico il caso del Presidente al-Sisi, per cui la firma del *memorandum of understanding* di marzo 2024 [è arrivata con un sostegno al budget statale di 7.4 miliardi di euro](#).

La pressione di popolazioni giovani e in crescita, le risorse limitate, l'insicurezza, le disuguaglianze economiche, la mancata creazione di posti di lavoro a fronte di una popolazione in aumento sono solo alcune delle ragioni per cui le popolazioni provenienti dalle varie regioni del Mediterraneo allargato e del continente africano scelgono di migrare. L'Europa non è la destinazione principale dei migranti africani. Il Nord Africa resta la destinazione finale per molti dei migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana, e attualmente funge da cuscinetto assorbendo parte dei flussi migratori dal continente. Paesi come Algeria, Libia, Marocco e Tunisia hanno accolto migliaia di migranti dal Sahel e dai Paesi dell'Africa occidentale: nel 2019, [l'Organizzazione internazionale per le migrazioni](#) ha calcolato una cifra compresa tra 100.000 e 150.000 migranti regolari in Algeria e tra 50.000 e 75.000 migranti irregolari.

[Secondo un report sullo sfollamento interno](#), nel 2022 i disastri naturali hanno causato 305.000 sfollati nella regione del Medio Oriente e Nord Africa, con un incremento del 30% rispetto all'anno precedente. Oltre agli eventi climatici estremi, impatti dei cambiamenti climatici a insorgenza lenta, tra cui la ridotta disponibilità di acqua, il degrado degli ecosistemi, l'innalzamento del livello del mare e la salinizzazione delle falde acquifere e del suolo potrebbero avere ripercussioni sull'agricoltura, sulla sicurezza alimentare, sui mezzi di sussistenza, la salute pubblica e altri settori economici, andando quindi a pesare sui *drivers* socioeconomici che spingono alla migrazione.

Negli ultimi vent'anni, il legame tra cambiamento climatico e migrazione è diventato sempre più rilevante. [Il report dell'IPCC del 2022 su impatti, adattamento e vulnerabilità](#) sottolinea come il riscaldamento globale possa influenzare profondamente la mobilità umana, mentre la [Banca Mondiale stima in 216 milioni i migranti climatici a livello globale](#). Sebbene il nesso tra clima e migrazioni sia ampiamente riconosciuto, inquadrare il cambiamento climatico come unico fattore di rischio nell'aumento della mobilità umana rischia di oscurare la realtà complessa del fenomeno migratorio.

4.2 ADATTAMENTO E RESILIENZA COME PRIORITÀ DI SICUREZZA NAZIONALE

In considerazione delle vulnerabilità regionali e delle dinamiche legate alla gestione dei flussi migratori, all'interno di una strategia di politica estera che metta al centro sia il nuovo partenariato con il Nord Africa, ma anche le priorità in agenda per l'Italia, il governo e i ministeri competenti non possono prescindere da un focus più attento alle necessità di adattamento e resilienza dei Paesi del Mediterraneo allargato. **La promozione di un *framework* di sicurezza climatica deve andare di pari passo con politiche di adattamento agli impatti del cambiamento climatico. Investire in ambito di adattamento al cambiamento climatico**

significa infatti anche cercare di intervenire sulla correlazione tra gli impatti del cambiamento climatico e la mobilità umana.

Mentre quasi tutti gli Stati arabi hanno presentato i propri Contributi Nazionali Determinati (NDC - *Nationally Determined Contribution*) in conformità con l'Accordo di Parigi, solo Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia hanno fornito nei loro NDC stime rispetto alle loro esigenze finanziarie per attuare l'NDC iniziale o aggiornato. Sulla base di queste stime, il fabbisogno finanziario per la regione MENA è di 570 miliardi di dollari al 2030, secondo un'analisi della [Commissione Economica e Sociale per l'Asia occidentale \(UN-ESCWA\)](#). Gran parte di questo importo è subordinato al sostegno pubblico internazionale o ai finanziamenti esterni. Allo stesso tempo, UN-ESCWA stima che nel decennio 2010-2020 la regione abbia ricevuto un totale di 34,5 miliardi di dollari in finanziamenti pubblici internazionali per il clima, ovvero meno del 6% del fabbisogno finanziario per la regione araba nel prossimo decennio. A fare la differenza, inoltre, è la qualità dei finanziamenti, che dovrebbero essere elargiti tramite *grants* per non pesare sulla situazione debitoria già molto grave dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Attualmente, infatti, molti Paesi della sponda sud hanno uno spazio fiscale limitato, il che riduce la loro capacità di far fronte agli impegni di spesa o di stanziare fondi aggiuntivi per l'azione sul clima. [Il debito pubblico lordo nella regione MENA ha raggiunto il massimo storico di 1.400 miliardi di dollari nel 2020](#). Gli sforzi nazionali per combattere gli impatti della pandemia di COVID-19 hanno esacerbato una tendenza del debito pubblico già elevata.

[Secondo l'IPCC](#), la buona riuscita delle iniziative di adattamento su scala regionale sono compromesse dal contesto geografico altamente asimmetrico e ineguale, dove tendenze demografiche, ambientali e socioeconomiche differiscono tra i Paesi europei rivieraschi, i Paesi del Nord Africa e i Paesi del Mediterraneo orientale. L'assenza di una governance regionale (con la sola eccezione degli Stati Membri dell'Unione Europea) ostacola l'implementazione di strategie di adattamento ad-hoc, l'elaborazione di piani comuni, obiettivi e target di adattamento condiviso.

5 RACCOMANDAZIONI

L'avvio dei lavori della COP29 a Baku, la prossima COP30 di Belem in Brasile e l'avvicinarsi della presentazione, a febbraio 2025, dell'aggiornamento dei Contributi Nazionali Determinati (NDC) da parte dei Paesi della Convenzione rendono il 2025 un vero e proprio spartiacque della diplomazia climatica. Sul fronte del nesso pace e sicurezza, la presidenza azera ha lanciato la [COP29 Peace and Climate Initiative](#), che ha ricevuto l'approvazione di diversi Paesi, tra cui l'Italia, e che conferma la necessità di promuovere ulteriori azioni per l'operatività di iniziative concrete sul nesso tra clima, pace e sicurezza.

L'Italia ha un enorme potenziale per diventare un attore della politica climatica internazionale: a livello globale grazie al suo ruolo nel G7 e nel G20, come Stato Membro dell'Unione Europea e a livello regionale come attore nel Mediterraneo. Pertanto, **è urgente che l'Italia integri la dimensione della sicurezza climatica nella propria politica estera, impegnandosi in interventi a supporto della costruzione di resilienza nei Paesi della regione del Mediterraneo allargato.** È fondamentale che l'integrazione di un *framework* di sicurezza climatica nella politica estera italiana muova da un approccio reattivo e a breve termine, di risposta ai disastri ambientali e agli eventi estremi, verso un approccio proattivo che miri ad anticipare e prevenire gli impatti del cambiamento climatico sulla sicurezza, la difesa, l'economia e la finanza. Questo approccio preventivo è necessario nel pianificare politiche di resilienza per la regione a orizzonte 2030, 2050 e oltre, definire il ruolo dell'Italia come attore della diplomazia climatica e assicurare coerenza a lungo termine degli strumenti di politica estera nella gestione degli impatti climatici a insorgenza lenta, tra cui la sicurezza idrica e alimentare.

In questo quadro, è importante che l'Italia sfrutti la finestra di opportunità per rendere le proprie istituzioni *fit-for-purpose*, cioè capaci di rispondere a un futuro di incertezza regionale e globale dove il clima e i suoi impatti costituiranno sempre più la variabile fondamentale e definente dei processi geopolitici. A tal fine, è necessario ripensare la diplomazia climatica e le istituzioni superando un approccio frammentato ed estendendo il dossier clima in maniera trasversale:

- **Integrare un quadro di gestione del rischio climatico sulla base degli scenari climatici e a partire dai dati scientifici più aggiornati**, con particolare riferimento ai rischi climatici a cascata con effetti diretti sul sistema-Italia. Idealmente, una mappatura dei rischi climatici dovrebbe prevedere misure adeguate alla costruzione di resilienza e della sicurezza sulla base degli impatti climatici previsti per il superamento delle soglie dell'1.5°C, 3°C e 5°C di riscaldamento globale.
- **Avviare la creazione di tavoli di lavoro e di confronto periodici con gli esperti, la cooperazione internazionale e il settore privato** all'interno dei ministeri competenti (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero della Difesa, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica), le Direzioni Generali rilevanti e corpo diplomatico e al fine di creare maggiore *capacity* e consapevolezza nell'identificazione dei rischi climatici negli specifici ambiti di competenza, e revisionare gli attuali strumenti di policy testando la loro efficacia contro il rischio clima. Data la natura sistemica e orizzontale del clima e la sua rilevanza su vari ambiti di policy, i tavoli di lavoro dovrebbero avere funzioni di identificazione delle aree di criticità, elaborazione delle soluzioni, monitoraggio dei processi istituzionali e condivisione delle *best practices*.

- **Una proposta di *taskforce* inter-ministeriale:** è necessario un livello di coordinamento intra-governativo e inter-ministeriale che possa offrire uno spazio di raccordo tra i Ministeri competenti e Palazzo Chigi, in modo da assicurare coerenza e integrazione delle iniziative di politica estera in linea con gli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi, la salvaguardia dell'1.5°C. Ciò significa assicurarsi che i rischi, ma anche le opportunità, della dimensione climatica nelle sue diramazioni sulla sicurezza siano comprese e rappresentate.
- **Integrare l'analisi dei rischi a livello regionale e i rischi per il sistema-Italia all'interno delle strategie di politica estera, prevedendo soluzioni concrete e identificando le lacune a livello di governance e di progetti concreti che mirino alla costruzione di resilienza.** A tal proposito, la ricerca strategica e *policy-oriented* può avvalersi di una maggiore collaborazione con i centri di ricerca di eccellenza in collaborazione con gli atenei, i think tank, le organizzazioni non governative e le organizzazioni internazionali, per elaborare ulteriori conoscenze nell'ambito del controllo, anticipazione e prevenzione dei rischi climatici. Fondamentale è indirizzare la ricerca verso l'elaborazione di politiche efficaci per la gestione dei rischi climatici.
- **Supportare come priorità di politica estera nuovi partnerati energetici puliti** con i Paesi della sponda sud mettendo al centro la decarbonizzazione e diversificazione dei sistemi economici, particolarmente rilevante per i Paesi esportatori di fonti fossili, Algeria, Libia ed Egitto. In particolare, l'Italia potrebbe sostenere strategie industriali e di finanziamento per l'elaborazione dei piani di transizione, per costruire resilienza economica agli shock, inclusi quelli climatici.
- **Supportare i Paesi del Mediterraneo nella ridefinizione di obiettivi climatici e incoraggiare target di decarbonizzazione ambiziosi:** i Contributi Nazionali Determinati (NDC), così come i Piani Nazionali di Adattamento (NAP) sono strumenti [strategici](#) per i Paesi più esposti al fine di ricevere supporto nei contesti multilaterali adeguati, e tuttavia ancora poco sfruttati nei Paesi Mediterranei non membri dell'Unione Europea. Un NDC, accompagnato da una NAP, fornisce una bussola per comprendere a pieno i bisogni e le traiettorie di sviluppo del singolo paese, riorientando efficacemente gli strumenti di cooperazione.



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo studio è stato realizzato da ECCO in partnership con l'ufficio di Parigi della Fondazione Heinrich-Böll.

Filomena Annunziata, Analista Mediterraneo, ECCO

filomena.annunziata@eccoclimate.org

Nicolas Drago, Stakeholder Engagement e Advocacy Assistant, ECCO

nicolas.drago@eccoclimate.org

Silvia Francescon (Supervisione), Esperta Senior Politica Estera, ECCO

silvia.francesco@eccoclimate.org

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

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

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

15 Novembre 2024