



OPPORTUNITÀ E RISCHI DELLE JUST ENERGY TRANSITION PARTNERSHIP

In the fight against climate change, the Just Energy Transition Partnerships (JETPs) allow advanced countries to finance the energy transition of emerging countries in a win-win approach, though they raise the risk of subtle geopolitical aims and opaque economic objectives. This article examines the first four existing projects – South Africa, Indonesia, Vietnam and Senegal – identifying the challenges that need to be solved to make JETPs an exportable model.

Nella lotta ai cambiamenti climatici, le Just Energy Transition Partnership (JETP) consentono ai paesi avanzati di finanziare la transizione energetica dei paesi emergenti in una logica win-win, ma rischiano anche di avere scopi geopolitici e obiettivi economici poco trasparenti. Questo articolo esamina i primi quattro progetti in essere – Sudafrica, Indonesia, Vietnam e Senegal – identificando le sfide da risolvere per rendere le JETP un modello esportabile.

Le *Just Energy Transition Partnership* (JETP) sono un meccanismo relativamente nuovo per accelerare la transizione energetica nei principali paesi emergenti (Carney 2021). Dalla loro introduzione alla COP26 nel 2021, hanno suscitato un crescente interesse nella comunità internazionale come strumento per fornire massicci finanziamenti per le transizioni nel Sud del mondo (Torres-Gunfaus et al. 2022, Hadley 2022). Ne sono state lanciate già quattro: tre riguardano paesi largamente dipendenti dal carbone (Sudafrica, Indonesia e Vietnam); la quarta, un paese potenzialmente ricco di gas naturale (Senegal).

Il bilancio della COP28 ha evidenziato come l'aumento medio della temperatura mondiale sia

attualmente di 1,1°C e che l'attuazione delle politiche definite dai paesi a livello nazionale comporterà un aumento compreso tra i 2,1 e 2,8°C. È emerso inoltre che i paesi in via di sviluppo (Pvs) avranno bisogno di 5,8-5,9 mila miliardi di dollari da qui al 2030 e che l'obiettivo dei paesi ricchi di mobilitare 100 miliardi di dollari l'anno – target peraltro non raggiunto – sia una cifra inadeguata allo scopo. Il programma JETP è l'iniziativa più promettente per riuscire nell'intento di accelerare la transizione nei paesi emergenti. Per tale motivo, è utile fare il punto della situazione per verificare se i quattro progetti interessati si stiano muovendo nella giusta direzione e se aumenteranno effettivamente le opportunità di investimento nel settore delle energie rinnovabili nei Pvs.

Il presente articolo, basato su uno studio condotto in Vietnam nella primavera del 2023, definisce dapprima cosa sono questi partenariati, che attingono talvolta dai finanziamenti per il clima, dagli aiuti pubblici allo sviluppo e dalle strategie commerciali dei paesi occidentali (*par. 1*), per poi fare il punto sulle JETP esistenti (*par. 2*). Si discuteranno quindi i limiti e le condizioni necessarie affinché questi partenariati siano un vero e proprio catalizzatore per transizioni energetiche rapide ed eque nei paesi in via di sviluppo (*par. 3*), evidenziando quanta strada ancora resta da fare per rendere JETP un modello esportabile (*par. 4*).

* CNRS - CIRED e Università di Hanoi

1. JETP: UNO STRUMENTO IN CONTINUITÀ STORICA

1.1. Che cosa sono?

Da diversi decenni la comunità internazionale si sforza di realizzare meccanismi di finanziamento a sostegno dell'azione climatica dei paesi in via di sviluppo. Già nel 1992, la comunità Internazionale ha stabilito il principio delle «responsabilità comuni ma differenziate» nella Convenzione quadro sui cambiamenti climatici firmata a Rio de Janeiro (di seguito Convenzione sul clima). I paesi sviluppati sono quindi chiamati a fornire risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo.

Da allora sono stati creati diversi strumenti, tra cui il Fondo mondiale per l'ambiente, il Fondo verde per il clima e i fondi bilaterali per il clima. Tali fondi assegnano sovvenzioni e prestiti agevolati a progetti e politiche climatiche nei paesi in via di sviluppo. Anche le banche multilaterali di sviluppo stanno svolgendo un ruolo crescente. Allo stesso tempo, sono stati creati i mercati del carbonio.

Tutti questi strumenti faticano a mobilitare finanziamenti adeguati. Secondo le stime Ocse (2022), nel 2019 i flussi nord-sud ammontavano a soli 79,6 miliardi di dollari, ben lontani dal colossale fabbisogno stimato. È in questo contesto che nasce l'interesse per il nuovo strumento delle JETP, che prendono ispirazione da una pratica già esistente nel campo degli aiuti allo sviluppo: la «piattaforma-paese», cioè una dichiarazione politica firmata tra una coalizione di paesi donatori e un paese beneficiario.

Le JETP presentano tre importanti novità rispetto agli aiuti allo sviluppo tradizionali:

(1) una dimensione *multi-stakeholder* senza precedenti, coinvolgendo il settore privato attraverso la *Glasgow Financial Alliance for Net-Zero* (GFANZ);

(2) un obiettivo specifico con esternalità globali – la transizione energetica – in luogo di un soste-

gno generale allo sviluppo socioeconomico;

(3) riguardano paesi più sviluppati rispetto a quelli destinatari degli aiuti allo sviluppo tradizionali, con importi peraltro molto più elevati.

Infine, le JETP incorporano nel nome il concetto di *giustizia*, senza chiarire se a dover essere giusta sia la transizione o la partnership. Il concetto di *just transition* deriva dalle lotte sindacali e si riferisce alla tutela dell'occupazione dei lavoratori delle industrie che verranno dismesse perché troppo inquinanti. Il concetto di *just partnership*, invece, si basa sul principio della responsabilità comune ma differenziata, secondo cui i paesi ricchi, che hanno basato la propria industrializzazione sul contributo delle fossili, devono aiutare i paesi emergenti che non possono ricorrere alle medesime fonti energetiche, abbondanti e relativamente economiche. Poiché le JETP sono guidate dai paesi beneficiari, le interpretazioni in un senso o nell'altro possono variare: per il Sudafrica, ad esempio, la genesi delle JETP dimostrerebbe che è il concetto socioeconomico di giustizia a prevalere, mentre il Vietnam pone l'accento sulla responsabilità storica dei paesi avanzati e dunque sull'equità della partnership.

1.2. Vantaggi teorici rispetto agli approcci precedenti

Le JETP introducono nel contesto della diplomazia climatica il concetto di piattaforma-paese (Carney 2021) già presente nella cooperazione allo sviluppo dei paesi fragili. Sono concepite per porre in primo piano i paesi beneficiari, con piani di investimento nazionali, e per coordinare gli aiuti.

Il loro principale vantaggio rispetto ai nuovi meccanismi della finanza per il clima è che si inseriscono nella continuità dei classici meccanismi degli aiuti pubblici allo sviluppo. Coinvolgono principalmente gli stessi attori degli aiuti, ossia i paesi sviluppati occi-



dentali e le controllate istituzioni finanziarie multilaterali, come la Banca mondiale. L'approccio rimane *top-down*, con i paesi del G7 e i loro alleati che forniscono sostegno finanziario e tecnico ai paesi in via di sviluppo quali beneficiari. Inoltre, gli strumenti finanziari annunciati sono collaudati: prestiti agevolati, sovvenzioni e assistenza tecnica. Anche se gli importi annunciati sono significativi, si tratta di una «classica» forma di sostegno, in contrapposizione a meccanismi innovativi di finanza per il clima come i fondi verdi e i mercati del carbonio.

Le JETP sono dichiarazioni politiche non vincolanti. Il vantaggio è che questo tipo di accordo generale di alto livello e di poche pagine può essere negoziato in meno di un anno, da una COP all'altra: un ritmo compatibile con l'urgenza della situazione del cambiamento climatico. Il rovescio della medaglia di tale approccio – «l'intendance suivra» – è che l'attuazione spetta ai ministeri, alle ambasciate e alle agenzie di sviluppo, il cui coordinamento richiede anch'esso del tempo. Questi partenariati potrebbero diventare punti di riferimento per la collaborazione internazionale in materia di energia e clima. L'importo totale promesso per ogni JETP è compreso tra 2,5 e 20 miliardi di dollari, distribuiti su un periodo da 3 a 5 anni. Mobilitando 3,3 miliardi all'anno per 30 JETP, si arriverebbe a 100 miliardi l'anno.

Tuttavia, gli importi promessi sono ancora minoritari rispetto al fabbisogno stimato: le JETP alleggeriscono lo sforzo nazionale senza annullarlo. Lo sviluppo del settore elettrico vietnamita, ad esempio, richiede investimenti per oltre 12 miliardi di dollari all'anno da qui al 2030 (Trần Hồng Hà 2023a). I 15,5 miliardi di dollari promessi nell'arco di 3-5 anni sono una piccola quota, soprattutto se si considera il divario tra le promesse e l'effettiva attuazione: il Vietnam percepisce in media solo la metà dei prestiti promessi dai suoi partner di sviluppo.

Essendo più mirati, questi strumenti sono potenzialmente più efficaci degli approcci generali sinora sperimentati. Le JETP rispondono a un'esigenza ben identificata su cui c'è consenso: accelerare la transizione energetica nei principali paesi emergenti. In questo modo si evitano le difficoltà di approcci multisetoriali, come le *carbon tax*, o multi-obiettivo, come i fondi verdi. Le JETP permettono di discutere direttamente di questioni quantificando la CO₂, come la chiusura anticipata delle centrali a carbone e la ripartizione gas/rinnovabili nei piani di investimento nazionali.

Evitano, inoltre, le difficoltà degli approcci multilaterali che coinvolgono le 198 Parti che hanno ratificato la Convenzione sul clima. Adottano un format *multi-stakeholder* che riunisce un paese emergente, una coalizione limitata di paesi ricchi, istituzioni finanziarie e il settore privato. L'approccio su misura per singolo paese consente di tenere conto dei diversi contesti nazionali. Il coinvolgimento del settore privato e delle istituzioni finanziarie multilaterali può moltiplicare l'impatto degli importi che i governi possono fornire.

1.3. La logica economica delle JETP

Al di là dell'obiettivo dichiarato di accelerare la transizione energetica nei paesi emergenti, la forza delle JETP è l'essere basate su una logica economica *win-win* invece

che sulla carità. L'obiettivo è creare opportunità commerciali per i partner avanzati. I previsti miliardi di dollari di investimenti implicano notevoli opportunità per le aziende dei paesi sviluppati nei settori delle energie rinnovabili, delle infrastrutture di rete e dell'efficienza energetica.

Le JETP cercano di promuovere investimenti privati redditizi su base commerciale, senza ricorrere a strumenti innovativi per la valutazione delle riduzioni delle emissioni. Tuttavia, sono compatibili con altri meccanismi di finanza per il clima. Nulla impedisce a un progetto finanziato da investitori internazionali di beneficiare di crediti di carbonio, caso per caso.

Il caso del settore eolico offshore in Vietnam illustra come una JETP possa portare a una situazione *win-win*. Il Vietnam intende installare 6 GW di energia eolica offshore entro il 2030, partendo da una situazione in cui gli unici parchi eolici offshore si trovano nelle immediate vicinanze della costa. Data la loro natura ad alta intensità di capitale, l'investimento richiesto supera i 10 miliardi di euro. Per mobilitare il capitale privato, il finanziamento pubblico della JETP può contribuire alla definizione del quadro legislativo, al sostegno di studi tecnici ed economici, al coinvestimento nelle infrastrutture di connessione e integrazione delle energie rinnovabili. Se il governo riuscirà a proporre condizioni commerciali (tariffe di acquisto) e legali (condizione del rischio) in grado di attrarre gli investitori privati, il Paese non beneficerà solo dell'elettricità così prodotta, ma anche di sbocchi locali che aumenteranno la sua competitività industriale nel settore dell'eolico offshore.

Questa dimensione commerciale assume una connotazione geostrategica nel contesto della competizione tra Cina e paesi occidentali. Negli ultimi anni, la Cina ha investito massicciamente nelle infrastrutture energetiche dei paesi emergenti, sia nel carbone che nelle energie rinnovabili. Le JETP sem-

brano essere un tentativo dei paesi Ocse di contrastare l'influenza cinese offrendo finanziamenti alternativi per progetti più sostenibili.

Il successo delle imprese occidentali attraverso le JETP non è però garantito considerando la concorrenza: la Cina ha una posizione aggressiva in termini di costi, ad esempio per le turbine eoliche e i moduli fotovoltaici. A livello di progetto, in Vietnam, ad esempio, gli investimenti nell'energia solare sono stati in gran parte guidati da aziende dell'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico (Asean).

Se si guarda solo alla dimensione economica e geopolitica delle JETP, si rischia di non comprenderne il potenziale di trasformazione dei modelli energetici dei paesi partner. Ci sono infatti molti altri aspetti da considerare. Anche se la società elettrica nazionale Eskom del Sudafrica è quasi in bancarotta, è difficile che il governo ceda il controllo di un'infrastruttura così critica a mani straniere.

2. STATO ATTUALE DELLE JETP

Sono quattro le JETP dichiarate a fine 2023.

2.1. Sudafrica

Il Sudafrica, la più grande economia industrializzata del continente, è estremamente dipendente dal carbone (80% del mix elettrico), di cui possiede grandi riserve. Ne conseguono massicce emissioni di CO₂: tra i maggiori emettitori al mondo in termini assoluti, il Paese registra la più alta intensità di carbonio del G20. L'arretratezza della rete elettrica, gestita dalla società pubblica Eskom, comporta difficoltà nel soddisfare la crescente domanda e causa ricorrenti interruzioni del servizio. Il Sudafrica cerca quindi di diversificare il proprio mix elettrico con lo sviluppo delle rinnovabili, da un lato, e il rinnovo delle reti e degli impianti di produzione, dall'altro, in un contesto economico che resta complesso.



La prima JETP tra Sudafrica e Regno Unito, Stati Uniti, Germania, Francia, Unione Europea è stata lanciata alla COP26 di Glasgow nel novembre 2021 (Republic of South Africa et al. 2021). L'obiettivo è mobilitare 8,5 miliardi di dollari in un periodo di 3-5 anni per accelerare la sua transizione energetica e facilitare il *phase-out* del carbone. Il principale risultato a un anno (PCFTT e IPG 2022) è la pubblicazione di un piano di investimenti nel novembre 2022 (JETP Secretariat 2022).

Grazie alla JETP, il Sudafrica si è posto l'obiettivo di produrre il 66% dell'elettricità da fonti rinnovabili entro il 2030. Sul fronte finanziario, i partner internazionali attendono la finalizzazione del piano di investimento prima di erogare la maggior parte dei finanziamenti previsti. Nonostante l'adozione di una *roadmap* per lo sviluppo di idrogeno verde e la semplificazione delle procedure per le energie rinnovabili, anche i finanziamenti privati stentano però ad arrivare.

La crisi energetica si è aggravata nel 2022 con riduzioni record della potenza elettrica. Il carbone rimane predominante e lo sviluppo delle energie rinnovabili è troppo lento per compensare la chiusura pianificata delle centrali a carbone. Due anni dopo la dichiarazione politica iniziale della JETP, la situazione energetica del Paese è disastrosa (Connolly 2022, Gbadamosi 2023). Tardano ad essere attuate

anche le necessarie riforme strutturali, come la ristrutturazione della società Eskom. Secondo le Ong, senza trasparenza e coinvolgimento della società civile, siamo molto lontani dalla «giusta transizione». Nel complesso, la valutazione di questa partnership solleva molti interrogativi, confermando che il semplice annuncio di obiettivi ambiziosi non contribuisce a risolvere la crisi.

2.2. Indonesia

L'Indonesia, l'arcipelago più grande del mondo, con una popolazione di quasi 270 milioni di abitanti, affronta una crescente domanda di elettricità alimentata dalla forte crescita demografica ed economica. Per soddisfarla negli ultimi anni ha fatto grande affidamento sul carbone (60% del mix elettrico), di cui è il primo esportatore al mondo. Consapevole del suo ruolo limitato e delle sfide del cambiamento climatico, il Paese punta a raggiungere il 23% della produzione di elettricità da fonti rinnovabili entro il 2025, forte del grande potenziale di energia solare e geotermica, nonché risorse idroelettriche. Anche la biomassa sta ricevendo particolare attenzione per il suo impiego come co-combustibile nelle centrali a carbone. La sfida è quindi quella di diversificare con successo il mix di energia elettrica, soddisfacendo al contempo la continua crescita della domanda (Iea 2022).

La JETP con l'Indonesia è stata annunciata al G20 di Bali a novembre 2022 (Government of the Republic of Indonesia et al. 2022). Il gruppo di partenariato internazionale coinvolge: Stati Uniti, Giappone, Canada, Danimarca, Unione Europea, Germania, Francia, Norvegia, Italia e Regno Unito. L'obiettivo è raccogliere 20 miliardi di dollari di finanziamenti, suddivisi equamente tra settore pubblico e privato, per: (1) raggiungere la neutralità netta carbonica entro il 2050 (dieci anni prima rispetto al precedente obiettivo); (2) non superare il

limite di 200 mil. tonn. CO₂ entro il 2030 per le emissioni del settore elettrico, con la chiusura anticipata delle centrali a carbone; (3) arrivare al 34% di energia rinnovabile entro il 2030.

Il segretariato della JETP è stato creato nel febbraio 2023. Lo sviluppo del piano di investimenti ha permesso di misurare con più precisione il problema dei piani di costruzione di nuove centrali elettriche che si scontrano con gli sforzi di chiusura delle centrali esistenti (Civillini 2023). Il problema riguarda in particolare la produzione di energia elettrica necessaria per la produzione del nichel. Il 21 novembre 2023 è stato lanciato il *Comprehensive investment and policy Plan*, la tappa successiva sarà la creazione di fondi utilizzando i vari strumenti e partner internazionali.

2.3. Vietnam

Il Vietnam è un paese emergente del Sud-Est asiatico che ha registrato una forte crescita economica negli ultimi decenni. Con una popolazione di quasi 100 milioni di abitanti e un fabbisogno energetico in rapida crescita, il Vietnam fa ancora molto affidamento sul carbone per la produzione di energia elettrica (per il 50% nel 2020 del mix elettrico). Il Paese è impegnato nella transizione energetica con l'obiettivo della neutralità carbonica entro il 2050. Le energie rinnovabili si stanno sviluppando rapidamente (Ha-Duong 2024).

È in questo contesto che nel dicembre 2022 è stata annunciata al vertice UE-Asean di Bruxelles la JETP per il Vietnam (Ha-Duong 2023). I suoi partner sono Unione Europea, Regno Unito, Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia, Italia, Canada, Danimarca e Norvegia. Si prevede di mobilitare 15,5 miliardi di dollari nell'arco di 3-5 anni. La metà proverrà da finanziamenti pubblici dei paesi partner, sotto forma di prestiti agevolati, sovvenzioni o garanzie. L'altra metà da finanziamenti privati, at-

traverso il coinvolgimento di istituzioni finanziarie che sono membri della GFANZ.

La JETP per il Vietnam ha tre obiettivi quantitativi. Il primo, già formalizzato nel nuovo piano energetico, fissa un tetto alla capacità installata delle centrali a carbone a 30,2 GW entro il 2030, rispetto ai 37 GW previsti nel piano energetico del 2016 (Trần Hồng Hà 2023a). Il secondo fissa la quota di energie rinnovabili nella generazione elettrica al 47% nel 2030. Tale quota già è stata invero raggiunta nel 2022, contro il 27% nel 2020. Una variazione causata dalla fluttuazione delle risorse idriche e dall'installazione di 16 GW di parchi solari fotovoltaici. Per rimanere in linea con questo obiettivo, a fronte di un aumento della domanda sarà necessario continuare a installare capacità eolica e solare. Terzo e ultimo obiettivo: le emissioni di CO₂ del settore elettrico devono essere limitate a 170 milioni di tonnellate entro il 2030.

La JETP si affianca a un'altra piattaforma-paese che esiste dal 2017, il *Vietnam Energy Partnership Group* (VEPG), finanziato in particolare dall'Unione Europea. La JETP per il Vietnam la rafforzerà con nuovi impegni finanziari. Il rapporto tra le due iniziative sarà fondamentale per evitare duplicazioni e massimizzare le sinergie.



Il segretariato della JETP per il Vietnam si è insediato a luglio 2023 (Sayumi e Maulia 2023, Trần Hồng Hà 2023b). Il primo workshop pubblico per discutere la «versione zero» del piano di mobilitazione delle risorse si è svolto il mese successivo ad Hanoi (Khalidi 2023). Il piano è stato finalizzato alla COP28 nel dicembre 2023. Nonostante questi sviluppi, il dibattito sulla politica energetica rimane teso: la produzione di elettricità non ha tenuto il passo con la crescita della domanda; nel 2022 e nel 2023 sono ricomparse le interruzioni di carico, soprattutto nel nord del Paese durante i mesi estivi, quando le dighe sono vuote. Anche il funzionamento dei dipartimenti governativi e la partecipazione di esperti esterni alle strutture governative hanno risentito di una freddezza sfavorevole al *timing* della JETP.

2.4. Senegal

Il caso del Senegal è diverso dai tre precedenti. Non è un grande consumatore di carbone, ma un paese in procinto di entrare nel club degli esportatori di gas naturale. Con i suoi 17 milioni di abitanti ha registrato una crescita economica di circa il 6% annuo tra il 2014 e il 2018, interrotta poi dalla pandemia e dalla conseguente crescita del debito. Crescita economica che potrebbe tuttavia rimbalzare a oltre il 10% nel 2024 con l'arrivo della produzione di idrocarburi (Bpifrance 2023).

La biomassa tradizionale rappresenta ancora oltre metà del consumo di energia primaria (52%). I combustibili fossili, soprattutto prodotti petroliferi importati, coprono il 46% del fabbisogno mentre le fonti energetiche rinnovabili vi contribuiscono solo per circa l'1%. Migliorare l'accesso all'energia rimane una sfida importante, con oltre il 50% delle famiglie rurali che non dispongono di elettricità. Il 70% della sua produzione è tratta da olio combustibile pesante e diesel, l'8% dal carbone e il 22% dall'energia idroelettrica e solare

(Heinrich Böll Foundation 2023, p. 9).

Le discussioni per l'avvio di una JETP con il Senegal sono iniziate nel giugno 2022, sotto la guida di Francia e Germania. Il partenariato è stato annunciato a Parigi il 23 giugno 2023 (Government of Senegal et al. 2023) in occasione del vertice per un nuovo patto finanziario globale. L'obiettivo è mobilitare 2,5 miliardi di euro nell'arco di 3-5 anni per aumentare la quota di energie rinnovabili al 40% della capacità elettrica installata entro il 2030. Il primo passo è la pubblicazione di una visione e di una tabella di marcia per una strategia di sviluppo a lungo termine a basso contenuto di gas serra, che dovrebbe essere finalizzata nel 2024.

Anche se il contesto della JETP del Senegal è diverso da quelli esaminati in precedenza, vi sono fondamenti comuni: il *trade-off* gas/rinnovabili, come in Indonesia e Vietnam; la questione del servizio pubblico dell'energia, come in Sudafrica, ove, a due anni dalla firma del JETP, le discussioni non hanno ancora portato all'attuazione del pacchetto di strumenti finanziari.

3. DISCUSSIONE

3.1. Potenziali effetti perversi

Le JETP sono molto promettenti, ma presentano anche una serie di potenziali effetti negativi:

Rischio di strumentalizzazione a fini geopolitici. Tutti gli aiuti pubblici allo sviluppo sono un vettore di influenza politica ed economica sul paese beneficiario, anche se non esplicitamente previsto dai termini dell'accordo. I tentativi di andare oltre la sfera energetico-climatica potrebbero compromettere il recepimento delle JETP. Ne è un esempio l'annuncio della JETP per l'Indonesia, il 15 novembre 2022, in occasione di una riunione della *Partnership for Global Infrastructure Investment* (PGII). Un segnale chiaro che la PGII è la risposta del G7 alla *Belt and Road Initiative* ci-

nese. Un altro esempio di difesa dei valori del blocco occidentale: l'ONG *Project 88* suggerisce che i partner della JETP dovrebbero «chiedere al governo vietnamita di impegnarsi a non arrestare altri leader della società civile come condizione per ricevere i 15,5 miliardi di dollari di finanziamenti promessi in ambito JETP» (Swanton 2023, p. 67).

Condizioni nascoste. I paesi erogatori di aiuti potrebbero porre condizioni non esplicite ai loro finanziamenti, ad esempio un accesso prioritario alle risorse eoliche offshore o condizioni favorevoli alle tariffe di acquisto per le loro aziende. Le dichiarazioni politiche delle JETP tacciono sulla questione degli aiuti vincolati, che consistono nella concessione di un prestito a condizione che il paese beneficiario dia la preferenza alle aziende del paese donatore nell'aggiudicazione dei contratti per la costruzione di infrastrutture che si finanziano. Tale previsione spesso impedisce al paese beneficiario di trarre il miglior rapporto qualità-prezzo. Secondo l'Ocse, la percentuale di assistenza ufficiale allo sviluppo vincolata è scesa dal 59% nel 1999-2001 al 18% nel 2020. Anche se diminuita negli ultimi due decenni, sarebbe un peccato reintrodurre condizionalità nascoste con questo nuovo strumento.

Perdita di fiducia. Il modo in cui le JETP vengono presentate dai media induce spesso a credere che si tratti di vere e proprie donazioni, mentre in realtà si tratta essenzialmente di promesse di offerte di prestiti. L'opinione pubblica rischia di stancarsi di questa ambiguità, già sfruttata nel rapporto dell'Ocse sui 100 miliardi promessi dai paesi avanzati per combattere il cambiamento climatico (Ocse 2022, Oxfam 2020). È fuorviante sommare l'importo di una donazione a quello di un prestito. Solo la rinuncia agli interessi equivale a una sovvenzione, ma il suo calcolo non è privo di controversie: qual è la componente «agevolata» di un prestito al 6% concesso dalla Banca mondiale a un progetto di svi-

luppo infrastrutturale in un paese che potrebbe contrarre prestiti al 10% sul mercato obbligazionario internazionale, quando la Banca raccoglie i fondi sui mercati a un tasso del 3%?

Eccessivo indebitamento. L'erogazione di finanziamenti principalmente sotto forma di prestiti, anche a tassi agevolati, comporta un rischio di sovraindebitamento per i paesi beneficiari, in un momento in cui l'onere del debito pubblico è aumentato con le crisi sanitarie, energetiche e di sicurezza e con l'aumento dei tassi di interesse. La dipendenza finanziaria è una vulnerabilità ben nota che può essere sfruttata per estendere l'influenza dei paesi prestatori (Perkins 2006). Un esempio recente: a marzo 2021, la China Southern Power Grid Company ha investito 2 miliardi di dollari nella società di trasmissione elettrica del Laos, afflitta dal debito, assumendo così il controllo della rete elettrica del Paese per 25 anni.

Costi opportunità. I finanziamenti stanziati alle JETP sono sottratti ad altre priorità di urgente sviluppo (sanità, istruzione, etc.). Se si raggiungesse l'intero ammontare dei prestiti previsti dalla JETP, il governo del Vietnam – che controlla rigorosamente il debito pubblico estero – non potrebbe richiedere ulteriori finanziamenti internazionali per supportare progetti di altri ministeri.

Transizione ingiusta. L'approccio JETP è *top-down* e intergovernativo, con divergenze tra paesi sul significato della dimensione «giusta». Gli effetti redistributivi delle JETP potrebbero alla fine rivelarsi regressivi, in assenza di misure forti per proteggere i più vulnerabili. Il caso del Sudafrica dimostra che la stesura di un piano per la mobilitazione dei fondi in nove mesi non lascia il tempo per il dialogo e la consultazione pubblica.

Effetto spiazzamento. C'è il rischio che l'ammontare del supporto pubblico allo sviluppo venga assorbito dai paesi che non sono beneficiari del programma JETP,



soprattutto perché non tutti i fondi stanziati per la finanza climatica sono nuovi e aggiuntivi. Oxfam ha dimostrato che i paesi ricchi stanno facendo pochi progressi verso l'obiettivo di destinare lo 0,7% del PIL agli aiuti allo sviluppo, il che significa che gran parte dei finanziamenti per il clima sta cannibalizzando i bilanci degli aiuti preesistenti (Zagama et al. 2023, cap. 8).

Per contrastare questi rischi, nell'attuazione delle JETP sarà necessario un approccio cauto, trasparente ed equilibrato. In particolare, saranno fondamentali la responsabilizzazione dei paesi partner e un coordinamento efficace con le altre iniziative in essere.

3.2. Aree di miglioramento

Le JETP sono nuovi strumenti di cooperazione internazionale in ambito energia-clima. C'è ancora tempo, quindi, per intervenire al fine di ridurre al minimo i rischi sopra elencati:

La *trasparenza* è necessaria per assicurare il carattere di addizionalità dei fondi rispetto agli esistenti flussi degli aiuti ufficiali allo sviluppo. Secondo le nostre stime, il loro importo medio per il settore energetico in Vietnam è stato di circa 30 milioni di dollari al mese nel periodo 2015-2022 (Ha-Duong

2023). L'impegno della JETP consiste nel portare questa cifra a 130-215 milioni di dollari al mese. La credibilità del programma sarà stabilita solo quando i partner pubblicheranno un elenco annuale dei progetti finanziati per un totale di tale importo.

La risposta al rischio di aiuti vincolati consiste nell'aumentare la *trasparenza sulle condizioni* legate ai finanziamenti e sulla loro distribuzione. È più diplomatico promuovere i valori delle democrazie occidentali incoraggiando l'efficienza economica che sopprimendo la concorrenza. I report periodici delle JETP dovrebbero indicare la nazionalità delle aziende che si aggiudicano i contratti.

La dimensione della *giustizia* rimarrà difficile perché soggettiva e differenziata. Per ottenere i finanziamenti si dovrebbero utilizzare criteri sociali e ambientali ampiamente accettati. La collaborazione sud-sud tra i paesi JETP (VNEEC 2023) potrebbe portare alla definizione di una posizione comune sulle pratiche di contabilità ESR e quindi criteri minimi di performance, ad esempio in termini di percentuale di JETP dedicata all'istruzione, alla riqualificazione, al rafforzamento delle capacità e sostegno diretto alle minoranze svantaggiate e alle comunità colpite.

Il vincolo del debito comporta la necessità di *rivedere il pacchetto finanziario*. Una JETP rimane a livello di dichiarazione fino a quando non viene impegnata la maggior parte dei fondi. Tuttavia, la partnership non obbliga i paesi occidentali a concedere sovvenzioni, così come non obbliga il paese beneficiario ad accettare offerte di prestiti commerciali. Oltre a negoziare i termini di queste offerte, è necessario rivedere la ripartizione dei contributi tra settore pubblico e istituzioni private. Questo percorso deve essere parte di una revisione generale delle istituzioni finanziarie internazionali, in coordinamento con gli altri canali di finanziamento del clima.

Le JETP di Indonesia e Vietnam prevedono contributi paritari da parte del settore pubblico e privato. Questo modello non solo è di difficile attuazione per il settore pubblico, ma non è neanche supportato da criteri di efficienza dal punto di vista economico. Il testo stesso della dichiarazione è in contrasto quando afferma che il contributo privato è catalizzato da quello pubblico. Un catalizzatore promuove una reazione senza parteciparvi oppure con un modesto contributo. Le banche di sviluppo operano generalmente secondo un modello di *project financing*. I

membri del GFANZ hanno la capacità di operare a livello di *corporate finance*, sottoscrivendo obbligazioni verdi non sovrane e raccogliendo capitali.

4. CONCLUSIONI

In sintesi, le JETP sono molto promettenti, ma sollevano ancora una serie di sfide. Potrebbero diventare un meccanismo centrale per la cooperazione climatica e aprire i mercati dei paesi emergenti alle imprese energetiche occidentali a condizione di rafforzare la proprietà e l'equità dei partenariati, di garantire l'addizionalità dei finanziamenti e di coordinare meglio le azioni dei donatori.

Il presente articolo rappresenta una prima panoramica delle JETP esistenti, mostrandone i punti di forza e di debolezza. Saranno necessarie analisi più dettagliate quando questi partenariati entreranno nella fase operativa. In particolare, sarà necessario effettuare una valutazione dettagliata dell'impatto concreto dei finanziamenti promessi e del loro reale contributo a transizioni energetiche rapide ed eque nei paesi partner. Il successo delle prime JETP determinerà la loro più ampia diffusione.

Questo articolo è stato originariamente pubblicato su *La Revue de l'Energie*, n. 670 gennaio/febbraio 2024, con il titolo *Transition énergétique: promesses et défis du Partenariat pour une transition énergétique juste* ed è qui riprodotto per gentile concessione dell'Autore e della Rivista.

La traduzione è a cura della Redazione di *ENERGIA*.

BIBLIOGRAFIA

- Bpifrance (2023), *Sénégal: Fiche pays*, Bpifrance, Direction Évaluation Études et Prospective.
- BTA (2023), *South Africa Aims to Finalize \$8.5 Billion Climate Plan by COP28*, in Business Tech Africa, 8 settembre.
- Carney M. (2021), *Country Platforms Action Plan*, from Mark Carney, UN Special Envoy on Climate Action and Finance and the Prime Minister's Finance Adviser for COP26.
- Christina B. (2023), *Indonesia Set to Release Plans for \$20 Billion Energy Transition next Month*, Reuters, 6 ottobre.
- Civillini M. (2023), *Indonesia's Green Plan Delayed, after Split with Rich Nations*, in Climate Home News, 16 agosto.
- Cannolly K. (2022), *5 Lessons from South Africa's Just Transition Journey*, World Resources Institute.
- Gbadamosi N. (2023), *How South Africa's Energy Crisis Became an Economic Crisis*, in Foreign Policy, 25 gennaio.
- Government of Senegal, International Partners Group (2023), *Just Energy Transition Partnership with Senegal*.
- Government of the Republic of Indonesia, International Partners Group (2022), *Joint Statement by the Government of the Republic of Indonesia (GOI) and the Governments of Japan, the United States of America, Canada, Denmark, the European Union, the Federal Republic of Germany, the French Republic, Norway, the Republic of Italy, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (together the «International Partners Group» or IPG)*.
- Torres-Gunfaus M., Tyler E., Treyer S. Okereke C., Boer R., McCall B., Trollip H., La Rovere E., Sarr S. (2022), *Just Energy Transition Partnerships: Can They Really Make a Difference, and How?*, IDDRI 3 novembre.
- Hadley S. (2022), *What's the State of Play on Just Energy Transition Partnerships?*, ODI, 16 novembre.
- Ha-Duong M. (2023), *Vietnam's Just Energy Transition Partnership: A Background Report*, WP 2023-90, CIRED Working Papers.
- Ha-Duong M. (2024), *Vietnam at the Dawn of Its Energy Transition*, in Mondes en Développement, vol. 1, n. 205, pp. 115-136.
- Heinrich Böll Foundation (2023), *La transition énergétique au Sénégal: enjeux et défis*.
- Iea (2022), *An Energy Sector Roadmap to Net Zero Emissions in Indonesia*.
- JETP Secretariat (2022), *South Africa's Just Energy Transition Investment Plan (JET IP) for the Initial Period 2023-2027*, The Presidency, Republic of South Africa.
- Khalidi R. (2023), *Speech by Ms. Ramla Khalidi, UNDP Resident Representative in Viet Nam*, 11 agosto.
- Ocse (2022), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020*, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Oxfam (2020), *Shadow Climate Finance Report*.
- PCFTT, IPG (2022), *Twelve-Month Update on Progress in Advancing the South Africa Just Energy Transition Partnership (JETP)*.
- Perkins J. (2006), *Confessions of an Economic Hit Man*, Plume.
- Republic of South Africa, UK, USA, France, Germany, EU (2021), *Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa*.
- Sayumi T., Maulia E. (2023), *Indonesia Climate Deal in \$20bn Gridlock as Vietnam, India on Hold*, Nikkei Asia, 5 settembre.
- Swanton B. (2023), *Weaponizing the Law to Prosecute the Vietnam Four*, The 88 Project.
- Trần Hồng Hà (2023a), *Decision n. 500/QĐ-TTg of the Prime Minister: approving the national electricity development Plan for the period 2021-2030, vision to 2050*, 15 maggio.
- Trần Hồng Hà (2023b), *Decision n. 845/QĐ-TTg of the Prime Minister: establishment of the Secretariat to implement the Political Declaration establishing a just energy transition partnership*, 14 luglio.
- VNEEC (2023), *Policy Brief for Preparation of Just Energy Transition Partnership Implementation in Vietnam – Just and Equity Aspect*, Policy Brief, Energy and Environment Consultancy JSC.
- Zagama B., Kowalzig J., Walsh L., Hattle A., Roy C., Dejgaard H.P. (2023), *Climate Finance Shadow Report 2023 – Assessing the delivery of the \$100 billion commitment*, Oxfam International.