

Parigi: una nuova *governance* per il cambiamento climatico

di Toni Federico, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Giugno 2016

Abstract

C'è una crisi climatica in atto che mette in seria discussione l'equilibrio ecologico del pianeta e lo stesso sviluppo economico e sociale così come lo conosciamo. La base scientifica del cambiamento climatico è piuttosto evidente, al di là di ogni inutile polemica: pompando in atmosfera gas serra oltre la resilienza dell'ecosistema atmosfera-oceano, cambiano i flussi di energia riemessi dalla terra che si scalda in misura proporzionale all'aumento dello stock atmosferico di gas ad effetto serra. A Parigi, nel Dicembre 2015, al culmine di un quarto di secolo di trattative in un quadro di *governance* globale piuttosto incerta, si è finalmente trovato un Accordo in base al quale l'aumento della temperatura media terrestre dovrebbe stare *ben al di sotto* dei 2° C di anomalia rispetto al periodo preindustriale.

Sliding doors

Brexit significa abbandonare l'Europa. La Gran Bretagna ha firmato l'Accordo di Parigi come membro EU. Ora che è fuori cosa si dovrà fare?

Apprendevamo dalla stampa di fine maggio di quest'anno che il candidato presidenziale Repubblicano rinegozierebbe il ruolo degli Stati Uniti nell'accordo globale sul clima "*come minimo, e al massimo farà qualcosa di diverso*". Donald Trump dichiara di credere che il riscaldamento globale sia un'invenzione della Cina per danneggiare la competitività delle imprese degli Stati Uniti. L'Accordo di Parigi contiene un articolo che ha lo scopo di proteggere i paesi nel caso in cui un nuovo governo entra e vuole recedere. La clausola dice che qualsiasi nazione voglia ritirarsi dovrà aspettare quattro anni. Non un granché in termini di *governance*.

Questi andirivieni politici sono estremamente pericolosi per tutto il negoziato multilaterale sull'ambiente e già dettero il loro frutto avvelenato quando gli Stati Uniti rifiutarono di ratificare il Protocollo firmato a Kyoto nel 1997 dal loro vicepresidente Al Gore, decretandone il fallimento *de facto*. Quello americano non è l'unico caso, ma è certamente il più eclatante rispetto ad eventi simili in Russia, Canada e Australia anche perché, ad onor del vero, nemmeno una maggioranza democratica al Congresso probabilmente voterebbe l'Accordo di Parigi.

I regimi democratici consentono l'espressione libera delle convinzioni dei cittadini, ma il cambiamento climatico è un fatto scientificamente accertato al di là di ogni ragionevole dubbio. Può una democrazia intraprendere azioni contrarie all'evidenza dei fatti? La risposta è purtroppo affermativa, basta pensare al tardivo riconoscimento della pericolosità del fumo o alle decisioni in favore degli organismi geneticamente modificati. Quando queste politiche hanno portato o porteranno a gravi danni per la salute delle persone e per i loro beni, è stato e sarà il potere giudiziario a dare ragione ai fatti e a risarcire le vittime. Talvolta ciò ha consentito di ristabilire il quadro legislativo nel rispetto dell'interesse generale.

La questione è quanto mai delicata perché se la materia ricade nel dominio della politica, tutte le opinioni devono essere legittime. Se ne deduce che alcune evidenze dovrebbero essere sottratte al giudizio politico. Lo strumento possibile è quello della costituzionalizzazione di determinati principi della gravità e della dimensione del cambiamento climatico, cosicché le relative politiche diventino ordinaria amministrazione piuttosto che restare esposte all'aleatorietà delle convinzioni e al gioco degli interessi. Ma non è semplice. Non si può infatti pensare di fare ricorso di continuo a modifiche costituzionali che richiedono per lo più impraticabili maggioranze qualificate. Inoltre molte delle evidenze da noi evocate sono in realtà gravate da fattori di incertezza che la scienza può non riuscire a risolvere. E poi quale scienza, di chi, la maggioranza degli scienziati? Un vero rompicapo.

Un esempio ci sarebbe, ed è la introduzione nella Costituzione europea di Maastricht dello sviluppo sostenibileⁱ. Nella versione consolidata del Trattato europeo l'articolo 3 recita: "L'Unione ... si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico". Le opinioni sulla correttezza formale dell'articolo 3 possono essere varie tanto quanto vari sono gli effetti sulle politiche dei vari paesi membri. Benché non se ne parli affatto, possiamo quantomeno dare per acquisito che tali politiche dovranno tenere in considerazione gli interessi delle generazioni future, secondo la ben nota definizione di sostenibilità della Brundtand del 1987ⁱⁱ. Quanto al resto gli effetti politici sono opinabili ma, in una questione come il cambiamento climatico, la lettera dell'articolo dovrebbe impedire a tutti i paesi europei di continuare a caricare l'atmosfera di anidride carbonica e a scaldare la terra. In forza del principio di precauzione, altro pilastro dello sviluppo sostenibile, è evidente

che il cambiamento climatico configura assai probabilmente potenziali gravi danni a carico delle generazioni future, e che quindi una adeguata azione di contrasto è obbligatoria, quali che essi siano.

La costituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in ogni Paese, e la conseguente acquisizione dei Principi stabiliti dalla Carta di Rio de Janeiro del 1992ⁱⁱⁱ, è dunque una via più che opportuna, anche perché la presenza del principio nei Trattati comunitari non può essere giudicata né sufficiente né efficace per orientare le politiche nazionali. Tale passo, è evidente, non può assicurare la soluzione di tutti i problemi del conflitto tra ambiente e sviluppo, né può determinare da sé soltanto la scala delle priorità né il volume degli investimenti, terreno precipuo dei Parlamenti e dei Governi. Tuttavia taglierebbe la strada alla strumentalizzazione delle politiche contro l'ambiente da parte delle forze politiche a caccia di facile consenso o asservite a qualcuno degli *establishment* della *vecchia economia*.

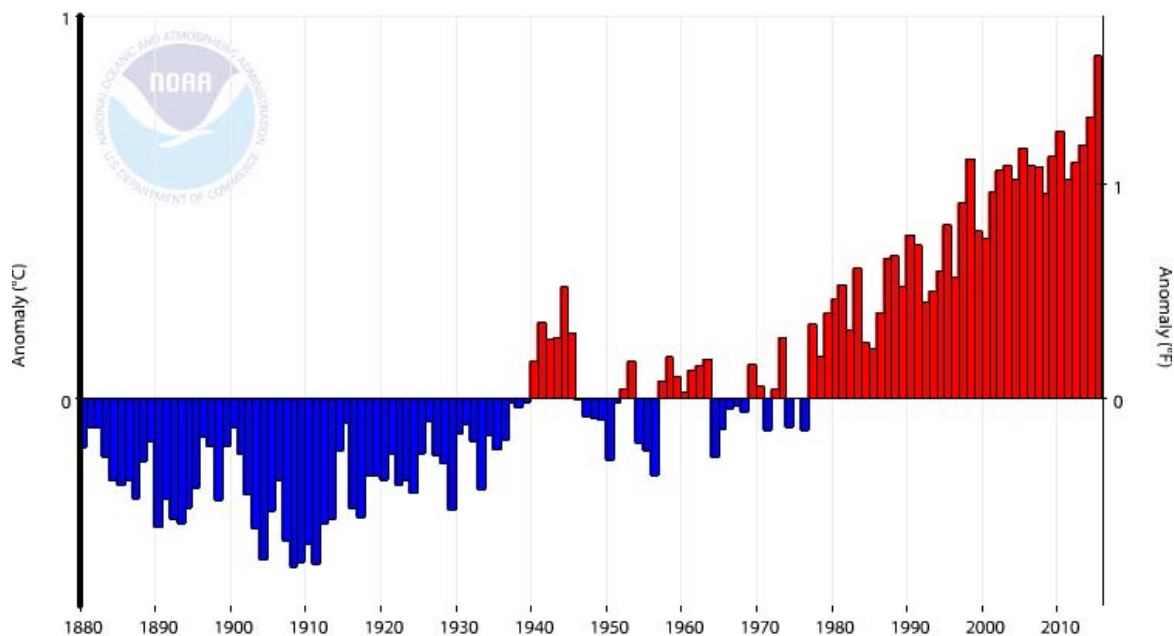
Governare il cambiamento

La *governance* della lotta contro i cambiamenti globali indotti dal modello economico-industriale più o meno dominante ovunque, richiede drammaticamente che alcune decisioni vengano prese prima che il danno ambientale apra la strada a fenomeni ambientali irreversibili, irrimediabili o, comunque, di costosissimo recupero. Al di là dei limiti concordati a Parigi, stiamo per entrare nello spazio e nel tempo delle trasformazioni ecosistemiche irreversibili, esiti ben noti a chi studia i sistemi non lineari e complessi di cui il clima è certamente il maggiore e il più pericoloso. La realtà è che nemmeno la *big science* mobilitata intorno al clima è in grado di prevederle con una precisione operativa sufficiente. Parliamo di scomparsa delle calotte di ghiaccio, della modificazione delle correnti oceaniche, dello spostamento al Nord delle specie viventi cacciate in alto dalle zone equatoriali roventi e siccitose con l'effetto di profonde modifiche della biodiversità e, come è sotto gli occhi di tutti, di ondate migratorie imprevedibili sotto la spinta della miseria e della mancanza di risorse alimentari.

Intanto da tutte le fonti arrivano notizie che gli ultimi mesi sono stati i più caldi della storia e che probabilmente il 2016 sarà l'anno più caldo nei record statistici. Siamo ormai vicini al riscaldamento medio di un grado rispetto al periodo preindustriale. La concentrazione dei gas serra in atmosfera, quella che regola lo scambio termico tra terra e sole ai limiti dell'atmosfera stessa, è oltre le 450 parti per milione, considerato il limite per non superare i 2°C di riscaldamento a fine secolo. Il *Carbon budget*, cioè la quantità di gas

serra che possiamo ancora immettere in atmosfera per rispettare l'obiettivo di Parigi, è variamente stimato tra le 500 e le 1000 GtCO₂eq, che, agli attuali ritmi di emissione, poco meno di 50 Gt all'anno in equivalente CO₂, se ne andrà in dieci anni al massimo.

Figura 1. La crescita storica della temperatura media terrestre (fonte: NOAA)



Per arginare tutto questo non c'è altro al mondo, in fatto di *governance*, che il negoziato internazionale delle Nazioni Unite sul clima e sullo sviluppo sostenibile. La crescente gravità del fenomeno e l'urgenza dell'inserimento prioritario della lotta al cambiamento climatico nelle agende dei Governi di tutto il mondo, consiglia di passare in esame l'evoluzione storica del negoziato climatico e dei suoi paradigmi.

Al Summit della Terra di Rio de Janeiro del 1992 si costituisce la Convenzione globale sulla lotta ai cambiamenti climatici, UN FCCC. Entra in forza il 21 Marzo del 1994 ed oggi vi aderiscono 197 paesi, quasi tutti. L'UNFCCC si ispirò a quello che fino ad oggi è l'unico accordo multilaterale di pieno successo, la Convenzione di Vienna per la protezione della copertura dell'ozono con il relativo Protocollo di Montreal del 1987. Ma le cose andranno molto diversamente.

L'obiettivo ultimo della Convenzione climatica^{iv} è e resta quello di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra "a un livello tale da evitare interferenze pericolose di origine antropica con il sistema climatico". Esso afferma che "un tale livello deve essere raggiunto entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, per garantire che la produzione alimentare non sia

minacciata, e che lo sviluppo economico possa procedere in modo sostenibile".

La incapacità cronica dei governi di vedere il mondo come una forma vivente in rapida evoluzione fece assumere nella Convenzione una versione rigida del principio di Rio delle responsabilità comuni ma differenziate. In quanto fonte storica della maggior parte delle emissioni di gas a effetto serra, i paesi industrializzati furono i soli chiamati ad impegnarsi nello sforzo di mitigazione delle emissioni. Si tratta dei paesi OCSE e di 12 paesi con economie in transizione dell'Europa centrale e orientale, elencati nell'Allegato I alla Convenzione. Ad essi si chiese di sostenere i paesi in via di sviluppo, assicurando loro un sostegno finanziario per l'azione sul clima al di là di qualsiasi assistenza finanziaria già erogata. Ricordiamo infatti che già dal 1969 esiste un accordo a livello ONU per assicurare sotto forma di *Official Development Aids*, ODA, un gettito pari al 7 per mille del PIL di ogni paese donatore, quota mai rispettata ed origine maestra del perdurante conflitto negoziale Nord-Sud.

Questo errore di metodo fu consolidato alla riunione della prima Conferenza delle Parti di Berlino nel 1995. Il *Berlin Mandate* impegnava i paesi industrializzati, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti, a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Tutti gli altri venivano esentati da obblighi vincolanti ed effettivamente tale disimpegno, una rigida interpretazione del concetto di responsabilità differenziata, perdurerà fino a Parigi 2015. Il Mandato di Berlino pose le basi per il Protocollo di Kyoto^v che verrà firmato due anni dopo alla COP 3. Il Protocollo è l'esempio maggiore della gestione dei patti multilaterali sull'ambiente sotto la forma del comando e controllo. Stabilisce impegni ed esenzioni in funzione di un obiettivo globale di riduzione delle emissioni del 5% da verificare nella media del periodo 2008-2012. Esempio per molti aspetti, soffre di una impostazione statica di tipo *top-down*. Comporta metodi obbligatori per la verifica degli impegni e per le sanzioni. Entra in vigore soltanto nel 2005, quando per opera di Romano Prodi la Federazione Russa si decide a ratificare il Protocollo che raggiunge i suoi limiti minimi del 55% delle emissioni mondiali di gas serra. Ma intanto gli Stati Uniti avevano dichiarato con il Presidente Bush che non avrebbero ratificato ed ancora oggi una maggioranza al Congresso per provvedimenti di questo tipo non si potrebbe raggiungere. L'esito finale del Protocollo mostra luci ed ombre. Ad un impianto formale esemplare, e ad uno straordinario potere evocativo, si contrappone l'assenza di risultati. Infatti le emissioni globali non diminuiscono affatto, pur se la pattuglia dei ratificatori, che comprende l'Europa, raggiunge il *target* del Protocollo in percentuale

propria ma non, ovviamente in valore globale, come la Convenzione richiede. Il crollo economico dei paesi dell'est europeo consente il raggiungimento dell'obiettivo alla somma dei paesi ratificatori ma, la quantità di permessi di emissione da essi accumulati non verrà acquistata da quelli che sarebbero stati in eccesso di emissioni, in particolare dagli Stati Uniti, che non avendo ratificato, non hanno più nessun obbligo. Finora nessuno dei paesi eccedentari, tra cui in piccola misura anche l'Italia, ha pagato le quote formalmente dovute e tutto svanirà in una sanatoria generale. L'assenza di una qualsiasi pur difficile governance, struttura e poteri, del Protocollo di Kyoto e la conseguente rigidità delle norme, ha vanificato quell'accordo che pure resta, nel bene o nel male, un punto di riferimento ed una fonte di profondi insegnamenti per tutto il negoziato multilaterale ambientale.

Parigi

Dal 1997 al 2015 il negoziato sulla lotta ai cambiamenti climatici si disperde in pretestuose polemiche Nord-Sud, presto diventate occidente-orientale in cui emerge la Cina come guida dei paesi in via di sviluppo ma, al contempo, come il paese con i flussi annuali di inquinamento dell'atmosfera progressivamente più elevati. I paesi occidentali in parte mitigano le loro emissioni ma la globalizzazione, di cui niente si poteva prevedere ai tempi del Protocollo di Kyoto, ha fatto sì che le produzioni maggiormente inquinanti venissero spostate nei paesi emergenti, attribuendo loro quote di emissioni serra che sono in realtà da attribuire ai consumi crescenti dei paesi sviluppati. Per giunta questi paesi, con la delocalizzazione delle produzioni e con il controllo del commercio delle *commodity* e dei manufatti, si attribuiscono emissioni da paesi virtuosi, in un quadro climatico globale in continuo peggioramento.

L'assenza dalla sfida degli Stati Uniti (per scelta) e di Cina, India ed altri grandi emettitori (per diritto) ha avvelenato il percorso negoziale della lotta contro il cambiamento climatico, attraversato da un grave e clamoroso fallimento a Copenhagen, dove nel 2009, alla COP 15, si sarebbe dovuto firmare un nuovo patto generale e che si concluse invece con uno scontro aperto ed apparentemente irrimediabile tra Cina e Stati Uniti. Si capì allora che lo schema della *governance* climatica avrebbe dovuto essere completamente ristabilito. Nei sei anni che dividono la COP 15 dalla COP 21 di Parigi si è compreso che il paradigma del comando e controllo doveva essere abbandonato. Negli stessi anni si conclude il ciclo contraddittorio del Protocollo di Kyoto, e se ne apre un altro, marginale, noto come Kyoto 2, infinitamente più debole e con orizzonte al 2020. Si fa strada nel negoziato

mainstream un approccio opposto a Kyoto, di tipo *bottom-up*, basato sulla responsabilizzazione dei singoli paesi, sul riconoscimento della differenza degli obiettivi di mitigazione che è giusto che si diano paesi in posizioni molto diverse sulla via dello sviluppo e sull'abbandono delle pregiudiziali reciprocamente paralizzanti. Nel 2014, con un accordo sottoscritto dai Presidenti di Stati Uniti e Cina^{vi}, i primi accettano di farsi carico dei loro obblighi e la Cina rinuncia all'esenzione dai propri che la Convenzione gli assicurerebbe. È la svolta che si attendeva. Con l'Accordo di Parigi del dicembre 2015^{vii} scompare consensualmente ogni forma di esenzione, senza violare la sostanza del Principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che anzi riceve una nuova lettura in cui la differenziazione viene resa proporzionale al grado ed alle prospettive di sviluppo di ciascun paese. Al contempo si rinuncia alla imposizione dall'alto degli obiettivi di mitigazione ma viene riconosciuta da tutti la necessità di mantenere l'aumento medio della temperatura superficiale della terra a fine secolo "ben al di sotto dei 2°C" con l'aspirazione a restare entro gli 1,5 °C". All'aura di imposizione del primo Protocollo si sostituisce una forte autodeterminazione accompagnata da una straordinaria carica morale. Non va dimenticato il contributo determinante che la Chiesa ha dato con l'enciclica "*Laudato si*" di Papa Francesco^{viii}.

Quali prospettive di successo si possono dare all'Accordo di Parigi. È difficile dirlo, al di là della sincera commozione che ha accompagnato il voto unanime dell'Accordo nell'assemblea plenaria finale. Per ora i meccanismi di governo rimangono pressoché gli stessi e perdura la disputa sull'entità e sulla tempistica degli aiuti economici che i paesi che sono in grado di contribuire (questa è la formula escogitata nell'Accordo) dovranno corrispondere a tutti gli altri. Lo sforzo di mitigazione è ora affidato alla sommatoria degli impegni assunti volontariamente da ciascun paese, i cosiddetti *Intended Nationally Determined Contribution*, INDC. Raccolti dal segretariato della Convenzione prima di Parigi, porterebbero a fine secolo ad un riscaldamento globale di circa 3 °C. Non sono sufficienti e quindi al più presto ogni paese dovrà rivederli, nella chiave della cosiddetta ambizione progressivamente aumentata ma non reversibile. Intanto la buona notizia è che per la prima volta le emissioni mondiali si sono fermate ed addirittura sembrano in leggera discesa negli anni 2014-2015. Un evento del tutto inatteso. Purtroppo però il riscaldamento globale, determinato dall'accumulo di gas serra in atmosfera piuttosto che dal loro flusso annuale, continua a salire e il 2016 ci delizierà di un ulteriore record termico. Per fermarlo ormai

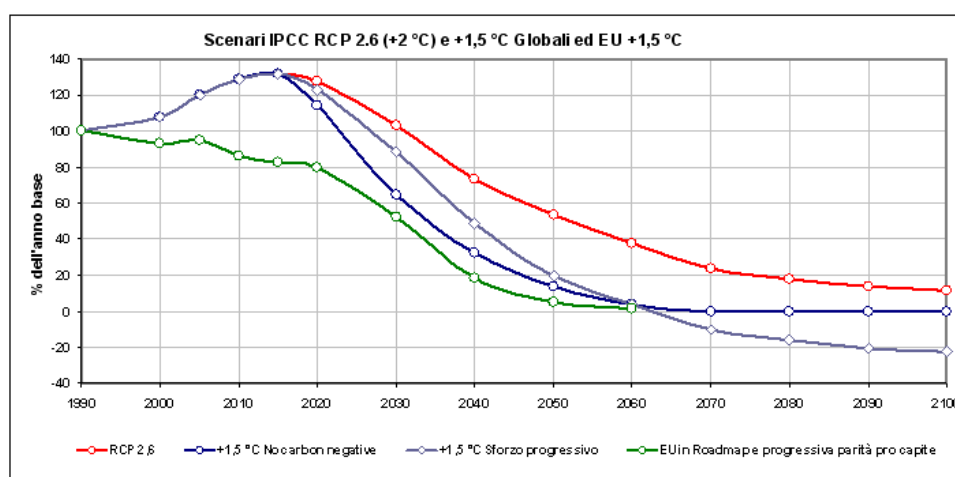
tutti sanno che occorre una profonda trasformazione del modello di sviluppo e che le emissioni si dovranno azzerare a metà del secolo.

L'Accordo istituisce due cicli quinquennali. Nel primo tutti i Paesi sono invitati a presentare i loro NDC, con l'impegno che ogni contributo successivo dovrà rappresentare un avanzamento del contributo precedente (il meccanismo cosiddetto di *ratcheting*) il cui punto zero è il citato INDC, se è stato presentato. Sarà rispettato il principio della responsabilità comune ma differenziata secondo le rispettive capacità alla luce delle diverse situazioni nazionali. I Paesi che avevano presentato un INDC a 10 anni dovranno comunicare o aggiornare questi contributi.

Il secondo ciclo conduce al resoconto globale (*stocktake*) degli sforzi collettivi, a partire dal 2023, preceduto da un *dialogo per la facilitazione* che avverrà nel 2018. Tutti i Paesi dovranno produrre un Rapporto usando un quadro comune per la contabilità e la trasparenza e tutti sono invitati, nei limiti delle proprie possibilità, o degli obblighi per i paesi ricchi, a dare sostegno ai paesi in via di sviluppo affinché riescano tecnicamente a rispettare gli standard di comunicazione.

L'IPPC, il *panel* di esperti esterni che supporta la Convenzione, Premio Nobel per la pace 2007, è stato impegnato a disegnare al più presto lo scenario di abbattimento ad 1,5°C dell'anomalia termica a fine secolo, valutazione che non è contenuta nel quinto ed ultimo *Assessment Report* del 2014^{ix} il cui scenario di mitigazione più impegnativo è il c.d. RCP2.6 a +2°C. Dai calcoli effettuati dalla Fondazione^x il percorso dopo Parigi verso un'economia *low carbon* è duro ed irto di difficoltà. Già dal 2050 le emissioni dovranno essere azzerate e la vecchia economia che ha prosperato sulla combustione dei fossili dimenticata (Fig. 2).

Figura 2. I percorsi di abbattimento delle emissioni per i target di Parigi a +2 e +1,5 °C (elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati IPCC, IIASA)



Bibliografia

-
- ⁱ EU, 1992, *The Maastricht Treaty*, in: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISER>
- ⁱⁱ G.H. Brundtland, 1987, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, in: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- ⁱⁱⁱ UNCED, 1992, *The Rio Principles. Rio Declaration on Environment and Development*, in: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>
- ^{iv} UNFCCC, 1994, *La Convenzione contro i cambiamenti climatici*, in: https://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php
- ^v UNFCCC, 1997, *Il Protocollo di Kyoto*, in: https://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php
- ^{vi} The White House, 2014, U.S.-China Joint Announcement on Climate Change, in: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>
- ^{vii} Il testo in lingua italiana dell'Accordo di Parigi, a cura della Fondazione per lo sviluppo sostenibile è disponibile in: <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20CG/documents/II%20Patto%20di%20Parigi%20finale.pdf>
- ^{viii} Papa Francesco, 2015, *Laudato si*, in: <http://www.comitatoscientifico.org/documents/PAPA%20FRANCESCO%20Laudato%20si.pdf>
- ^{ix} IPCC, 2014, *The Vth Assessment Report*, in: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>
- ^x E. Ronchi, T. Federico et al., 2016, *La svolta dopo l'accordo di Parigi – Italy Climate report 2016*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, in: http://www.fondazionevilupposostenibile.org/f/Documenti/2016/Italy_Climate_Report_2016.pdf