

Il punto sul negoziato sui cambiamenti climatici

Nel dicembre 2015, tutti i paesi si incontreranno a Parigi per firmare un accordo globale sul cambiamento climatico. L'accordo, è ormai chiaro, si sta avviando su un sentiero nuovo, diverso da molti degli accordi multilaterali più comuni nel sistema delle Nazioni Unite¹. Oggi, l'approccio pone al centro la volontà e le capacità dei singoli paesi, nell'ipotesi, tutta da verificare, che la sommatoria delle ambizioni, benché spesso condizionate da politiche interne inadeguate, consenta al mondo di raggiungere gli obiettivi della Convenzione climatica: ai singoli paesi viene chiesto di presentare i propri progetti per la mitigazione delle emissioni e le proprie politiche di sviluppo, energetiche, di adattamento climatico ed altre ancora. Al livello di *governance* globale spetta piuttosto assicurare le condizioni necessarie per ottenere i livelli necessariamente alti di ambizione e la capacitazione finanziaria, tecnologica ed informativa di tutti. Il sostegno finanziario e tecnologico per le azioni di mitigazione e di adattamento deve favorire ovunque una transizione verso economie e consumi a basso tenore di carbonio, deve cioè in sostanza affermare la validità universale della *green economy*. Un buon accordo potrà fornire un quadro di riferimento, consentendo ai singoli paesi di fare di più di quello che possono fare da soli e garantendo, per quanto possibile, la trasparenza per migliorare la cooperazione e per rendere possibile una gestione degli sforzi a livello globale.

Il quadro negoziale si sta dunque adeguando alle nuove realtà mondiali, ma con troppo ritardo. L'accordo di Parigi, se sarà raggiunto, andrà in vigore a partire dal 2020 e una prima verifica dei risultati è improponibile prima del 2015. Ma, alla COP 17 di Durban nel 2011, si convenne di accelerare l'azione prima del 2020². Limitare il cambiamento climatico a lungo termine dipende dallo *stock* delle emissioni cumulative che permane in atmosfera e negli oceani, pertanto fare meno oggi rende necessario uno sforzo maggiore in futuro per cogliere l'obiettivo, ormai condiviso dopo Copenhagen, di limitare l'aumento termico medio terrestre a meno di 2 °C sopra il livello pre-industriale³.

Sono più di 90 i paesi che hanno dichiarato impegni di riduzione delle emissioni per il periodo fino al 2020 (*pledge*) che però, sommati, sono, nelle parole

¹ Questo approccio negoziale prefigura l'abbandono delle politiche di programmazione stretta note come "*one size fits all*"

² È il compito assegnato a Durban al *workstream 2* del GdL ADP che, a differenza del *workstream 1* che concluderà i lavori a Parigi, potrebbe continuare sotto altra forma, come taluni hanno richiesto a Lima

³ o a meno di 1.5 °C, come hanno chiesto molti a Cancùn

dell'UN FCCC, "Lungi dall'essere sufficienti per colmare il divario delle emissioni rispetto all'obiettivo (emissions gap)"⁴. Altrettanto insufficienti sono, fino ad oggi, le contribuzioni finanziarie volontarie al *Green Climate Fund*, dispositivo concordato a Cancùn, dotato di una propria struttura autonoma a Durban, la cui sede è stata assegnata alla Corea del Sud, per sostenere i paesi svantaggiati nello sforzo contro i cambiamenti climatici.

Il desiderato accordo globale di Parigi dovrebbe includere piani ambiziosi di azione per ogni paese dal 2020 in poi e un pacchetto di azioni pre-2020, con impegni di mitigazione nazionali più ambiziosi degli attuali, una migliore erogazione di risorse finanziarie ed iniziative più esplicite in settori chiave, come l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e la protezione delle foreste.

II Lima Call for Climate Action

Nelle prime ore del mattino di domenica 14 dicembre, la COP 20 si è conclusa a Lima con un accordo unanime tra i 195 paesi, il "[Lima Call for Climate Action](#)", che rappresenta un compromesso tra i paesi ricchi e i poveri, ma anche una sorta di svolta dopo venti anni di negoziati inconcludenti⁵. Potrebbe essere il punto di partenza per il sospirato accordo di Parigi.

Il documento di Lima stabilisce una nuova procedura in cui tutti i paesi, nel corso dei prossimi sei mesi, dovranno indicare il loro contributo alla mitigazione delle emissioni. Giuridicamente, questo impegna tutte le nazioni a contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra, superando la dicotomia tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, introdotta nella Convenzione climatica di Rio con il Mandato di Berlino del 1995 e consolidata con il Protocollo di Kyoto due anni dopo. L'impegno per questo tipo di conclusione, fu condiviso a Durban dove fu creato il *Gruppo di lavoro ad hoc* (ADP) che è ormai la sede vera del negoziato multilaterale sul clima.

L'architettura emergente di un possibile accordo a Parigi non è più dunque quella rigida e protocollare, dall'alto (*top-down*), di Kyoto 1 e 2⁶, ma è un *ibrido*⁷ che combina un approccio pragmatico dal basso (*bottom-up*), che lascia ai singoli paesi la responsabilità di definire il proprio impegno di mitigazione, e

⁴ UNFCCC, 2013, "Updated compilation of information on mitigation benefits of actions, initiatives and options to enhance mitigation ambition", UNFCCC/TP/2014/8

⁵ Università di Harvard, 2014, "Assessing the Outcome of the Lima Climate Talks", di Robert Stavins dell'IPCC WKG III

⁶ Il cosiddetto accordo Kyoto 2, dopo la scadenza nel 2012 del primo periodo del Protocollo di Kyoto, vede l'adesione annunciata delle sole EU, Islanda, Svizzera e Norvegia, per il 14% delle emissioni globali annue

⁷ Sulle tipologie dell'accordo di Parigi sussiste una vastissima letteratura. Si veda tra gli altri: OECD IEA, 2014, "Built to last: designing a flexible and durable 2015 climate change agreement", Climate Change Expert Group, Paper No. 2014(3)

anche di adattamento⁸, attraverso dichiarazioni non formali, i cosiddetti *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC), con elementi *top-down* concentrati tutti nella *governance* dell'accordo – criteri di compilazione, trasparenza, condizionalità all'erogazione dei sostegni, etc. che per ora comportano la segnalazione degli INDC e l'affidamento della sintesi dei contributi al Segretariato della Convenzione.

È importante sottolineare che la decisione di Lima prevede che gli INDC di ciascun paese devono includere una chiara dichiarazione di impegno per la mitigazione delle emissioni, e possono⁹ includere informazioni quantificabili sull'anno di riferimento, i tempi di esecuzione, gli importi, le ipotesi e gli approcci metodologici per la stima e la contabilità delle emissioni di gas serra, ed anche la valutazione propria di ciascun paese sulla efficacia e l'ambizione dell'INDC presentato. Le dichiarazioni dei contributi nazionali devono essere presentate entro la fine di marzo 2015, ma i paesi che non ce la fanno possono presentare le loro osservazioni entro giugno ed anche oltre.

Se tutto ciò è un compromesso al ribasso, ciò è a causa del forte contrasto tra i paesi sviluppati e in via di sviluppo, che seminerà ancora di ostacoli la strada verso Parigi. L'impossibilità di concordare un metodo unitario di conteggio e *benchmarking* delle emissioni abbassa ulteriormente il livello del compromesso, ma non mancherà la possibilità ad NGO, Università etc. di fare i conti sulla base dei dati dichiarati. È caduta anche la proposta di un periodo di revisione per gli INDC, favorita dai paesi più vulnerabili (sub-sahariani e piccoli Stati insulari). Invece, una relazione di sintesi basata sugli INDC dichiarati entro il 1° ottobre, sarà preparata dal Segretariato dell'UNFCCC entro il 1 Novembre 2015.

Il ruolo chiave di Cina e Stati Uniti. E l'Europa?

È stato chiaro a Lima, fin dall'inizio, che il [comunicato congiunto Cina-Stati Uniti](#) del 12 novembre 2014 avrebbe grandemente incoraggiato i negoziati, soprattutto per la disponibilità cinese ad abbandonare il privilegio che il Protocollo di Kyoto aveva dato alla Cina di star fuori dallo sforzo di mitigazione delle emissioni¹⁰. Al Presidente Obama va riconosciuto il merito di avere spinto

⁸ L'inserimento dell'adattamento nelle dichiarazioni nazionali INDC non è affatto scontato ed è stato conseguito a Lima con il punto 12 del *Call for Climate Action*

⁹ Il termine "*devono (shall include)*", caldeggiato da USA, EU ed altri, è infine scaduto a Lima in un semplice "*possono (may include)*" sotto la pressione dei paesi poveri

¹⁰ In termini quantitative gli impegni dei due paesi sono stati dati con la seguente dichiarazione: "*The United States intends to achieve an economy-wide target of reducing its emissions by 26%-28% below its 2005 level in 2025 and to make best efforts to reduce its emissions by 28%. China intends to achieve the peaking of CO2 emissions around 2030 and to make best efforts to peak early and intends to increase the share of non-fossil fuels in primary*

il proprio impegno al di là di quello del parlamento del suo Paese. È stato a Pechino, a Delhi e a Parigi sarà protagonista. Al Presidente Xi Jinping va riconosciuta una visione che sembra capace, adottando i principi della *green* e *circular economy*, di affrontare al contempo i gravi problemi di inquinamento e le gravi minacce climatiche cui il suo paese è soggetto, con importanti vantaggi sul mercato interno ed internazionale. Unendo i due grandi paesi al piccolo gruppo di Kyoto 2, con gli impegni dichiarati si passa da una copertura del 14% delle emissioni globali al 50%. India, Brasile, Corea, Sud Africa, Messico e Indonesia sono attesi portare la copertura oltre l'80% delle emissioni globali, sia pure con una perdurante incertezza sulle intenzioni di alcuni paesi chiave come India, Russia ed Australia.

L'Europa è da sempre icona del maggior rigore nella definizione dei patti e degli obiettivi per la lotta ai cambiamenti climatici. Pur non nascondendo il desiderio di fare da mediatore, è stata lasciata fuori dai discorsi tra USA, Cina ed India. Anche se le emissioni EU sono solo l'11% di quelle mondiali, ci presentiamo con un autorevole obiettivo del -40% di riduzione delle emissioni al 2030 rispetto al 1990. Non mancano certo le faglie nella tenuta del fronte interno e le *lobby* del fossile sembrano essersi grandemente rafforzate in Commissione. C'è poi chi dice che l'ambizione europea è solo un riflesso della crisi economica. Ma il Governo Francese non ha alcuna intenzione di fare di Parigi una rappresentazione farsa e le voci della cultura e della scienza europee si levano ancora tra le testimonianze più alte e più ascoltate.

Recuperare l'equità nei patti multilaterali sul clima

Perché la possibilità di un accordo a Parigi si concretizzi con il sostegno dei 196 potenziali firmatari, occorre che il nuovo Patto sia visto come equo da tutti. L'ineccepibile Principio di Rio n°7 "*delle responsabilità comuni ma differenziate (CBDR)*"¹¹ ha finora ricevuto, in ambito UN FCCC e non solo, una interpretazione rigidamente binaria, dentro o fuori, dovere e non dovere. In questione non è il Principio, che conserva intatta la sua validità, ma la sua applicazione manichea e priva di flessibilità. Da allora ad oggi i ruoli e le responsabilità dei vari paesi sono profondamente cambiati ed una rigida linea di demarcazione non è più ragionevole. Gli Stati Uniti, nel rifiutare la ratifica

energy consumption to around 20% by 2030. Both sides intend to continue to work to increase ambition over time'

¹¹ Il testo originale contenuto nella *Rio Declaration* recita: "States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have *common but differentiated responsibilities*. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command"

del Protocollo di Kyoto, ebbero gioco nel denunciare, al tempo piuttosto strumentalmente, l'esclusione dagli obblighi di mitigazione delle emissioni dei grandi paesi in via di sviluppo. Con logica opposta questi ultimi si sono storicamente arroccati, sotto la guida politica della Cina e di parte dell'America Latina, nel loro privilegio di essere paesi senza obblighi. La plateale dimostrazione di incapacità e i difetti di impegno reale da parte dei paesi ricchi hanno rafforzato questo schieramento. Non ci può essere soluzione né nella cancellazione del CBDR, più volte tentata, né all'opposto, nel trascinare in eterno diritti di esenzione non più giustificati dai dati delle economie e dai volumi di emissioni di quei paesi.

Ciò significa che l'accordo di Parigi, possibile se questa dicotomia verrà effettivamente abbandonata, dovrebbe riconoscere sia la diversità dei contributi dei paesi che la mutata condizione dell'economia globale. Si deve riconoscere dove le nazioni hanno più responsabilità storiche e contingenti¹² e dove hanno più capacità di affrontare il cambiamento climatico. L'impegno nazionale deve poter essere proporzionato alle capacità ed alle condizioni ecologiche ed economiche di ciascun paese ed il flusso netto di risorse, denaro, tecnologie ed assistenza deve essere adeguato e deve andare nel verso dalle capacità maggiori alle minori.

Le principali sfide lungo la strada per Parigi

I principali punti critici del possibile accordo sono tutti riconducibili al conflitto tra le nazioni ricche e povere. Il negoziato del 2015 a Ginevra e Bonn¹³ dovrà cercare di portare a Parigi il massimo dei problemi risolto. Tra questi, in prima linea, il finanziamento del *Global Climate Fund* (GCF), per il quale l'impegno assunto a Copenaghen comporta una erogazione di 100M\$ entro il 2020. A Lima siamo arrivati appena ad un decimo con il modello delle donazioni volontarie, molto meno di un punto del PIL italiano, per capire di cosa stiamo parlando. L'altro punto chiave è il *meccanismo di perdita e danno* (*loss and damage*) creato a Varsavia lo scorso anno, e confermato ma non rafforzato a Lima, per aiutare i paesi più vulnerabili ad affrontare gli effetti del cambiamento climatico. I potenziali beneficiari vogliono che si tratti di un

¹² Ci sono sul tappeto due opposti criteri di ripartizione equa dello sforzo di mitigazione: il primo (*ex-ante*) basato sulle emissioni storiche dei vari paesi in tempi centenari compatibili con la permanenza della CO₂ in atmosfera, il secondo (*ex-post*) punta invece ad emissioni pro-capite a lungo termine eguali per tutti, che a conti fatti sarebbero dell'ordine delle 2t/anno. Entrambe le soluzioni incontrano difficoltà negoziali insormontabili, ma, a Parigi, un compromesso che sia riconosciuto equo da tutti è obbligatorio.

¹³ Sono le sedi programmate sulla via di Parigi. I negoziati dovrebbero concludersi a giugno per consentire la traduzione dei documenti in tutte le lingue, ma non è escluso che ci possano essere altri incontri. Il Governo Italiano sta proponendo una Pre-COP a Milano in occasione dell'Expo 2015

meccanismo di risarcimento garantito da un flusso di finanziamenti da parte dei paesi ricchi diverso dal GCF, ma i paesi donatori sono preoccupati che così facendo si finirebbe per accreditare una sorta di responsabilità legale a loro carico.

Una sottolineatura delle difficoltà negoziali sopravvenienti è evidente nel testo (concordato) del *Lima Call for Climate Action*, di sole quattro pagine di lunghezza, laddove l'allegato, [*Elements for a draft negotiating text*](#) che enumera le varie opzioni sul tavolo per la costruzione del sospirato accordo di Parigi si prolunga per più di 37 pagine¹⁴.

È chiaro a tutti che il negoziato in corso non porterà ad una riduzione immediata delle emissioni e non impedirà alla temperatura media terrestre di salire al di là dei 2 °C, che, dopo Copenhagen e Cancùn è diventato un obiettivo politico accettato quanto ormai, a parere dei più, sostanzialmente irraggiungibile. È ormai nella coscienza di tutti che il problema non si risolve imponendo ad un gruppo di nazioni virtuose di limitare i flussi di GHG annui in atmosfera. Quello che occorre è una visione sistemica condivisa che si pone come obiettivo quello di controllare lo *stock* della CO₂ e degli altri gas serra in atmosfera e nell'oceano. Cina, USA e Lima, hanno testimoniato la novità che questo è ora il problema di tutti¹⁵.

Quale tipo di accordo globale a Parigi?

Un accordo internazionale forte quanto è possibile oggi dovrebbe¹⁶:

- ❑ consentire ai paesi di aumentare l'ambizione delle proprie strategie e politiche per l'abbattimento delle emissioni, sapendo che gli altri, ciascuno per la sua parte, stanno facendo altrettanto;
- ❑ disegnare un quadro condiviso per un'economia globale a basse emissioni, basata sui principi della *green economy* con la partecipazione plurima e responsabile dei governi, delle imprese e della società civile, anche se questo farà perdere centralità alle Nazioni Unite;
- ❑ supportare i paesi in via di sviluppo nel perseguire strategie di sviluppo *low-carbon* e adattarsi agli effetti del cambiamento climatico e migliorare gli sforzi internazionali per proteggere il capitale naturale.

¹⁴ Il testo dell'allegato viene fatto precedere dalla seguente, inquietante precisazione: "Questi elementi per un progetto di testo di negoziato riflettono lavori in corso. Essi non indicano alcuna convergenza sulle proposte presentate né precludono nuove proposte emergenti nel corso dei negoziati nel 2015"

¹⁵ L'approccio per *stock* è ormai comunemente accettato ed è ben rappresentato, tra gli altri, dai documenti dell'UNEP ([*The Emissions Gap Report*](#)) e del [*Carbon Budget*](#)

¹⁶ Green Alliance, 2014, "[*Paris 2015: getting a global agreement on climate change*](#)"

Nel merito è scontato che a Parigi non ci sono possibilità per un accordo legalmente vincolante sui *target* di emissione come fu fatto a Berlino e Kyoto ('95-'97). All'opposto, una versione totalmente volontaristica e non governata come il Copenhagen Accord formalizzato a Cancùn (2009-10) è parimenti inaccettabile. La soluzione va trovata con un approccio di tipo ibrido¹⁷. Il modello ibrido del Patto climatico riconosce che mentre il cambiamento climatico è di per sé una sfida globale, la volontà politica di affrontarlo deve sorgere e deve essere esercitata prioritariamente entro le realtà nazionali. Ciò equivale al riconoscimento dei limiti del diritto internazionale nell'influenzare il comportamento dei paesi pur in un settore così vitale per i loro interessi.

A Durban (2011) si è faticosamente concordata una piattaforma che sostituisce le linee guida del Berlin Mandate ('95) e di Kyoto, ed avvia una nuova serie di negoziati per "... *sviluppare un protocollo o altro strumento giuridico o concordato avente forza di legge*"¹⁸ affidandoli all'ADP (cit.)

Nel percorso di Lima il termine *impegni nazionali* è stato declassato a *contributi* allo sforzo globale. Inoltre, il processo è stato scandito in due fasi. Gli INDC dovranno essere comunicati entro marzo 2015, senza più, dopo Lima, alcun processo di revisione *ex-ante*¹⁹; la forma dell'accordo, tuttora in gran parte da determinare, si cercherà a Parigi. In particolare resta da capire quali saranno²⁰:

- ❑ le date di eventuali obiettivi o periodi di contabili;
- ❑ che cosa deve essere incluso nel termine *contributo* - ad esempio, la quantità di riduzione, le azioni di mitigazione, lo sforzo di adattamento, gli aiuti finanziari, la capacitazione, i trasferimenti di tecnologia, lo sforzo ricerca e sviluppo, etc.;
- ❑ l'eventuale accredito del nucleare, della cattura e stoccaggio della CO₂ (CCS), la gestione del cambiamento di uso dei suoli, la gestione delle varie forme di *sink* e se i criteri saranno gli stessi per tutti i paesi;
- ❑ la forma giuridica dell'accordo, le disposizioni per l'entrata in vigore, i termini di conformità, e le procedure per la revisione e il rafforzamento degli sforzi.

¹⁷ Fridtjof Nansen Institute, 2014, "*Alternative Models for the 2015 Climate Change Agreement*", di Daniel Bodansky and Elliot Diringer

¹⁸ Letteralmente: "... *develop a protocol or other legal instrument or agreed outcome with legal force*"

¹⁹ La revisione avrebbe dovuto chiarire e aggregare gli impegni e valutare il loro effetto sugli obiettivi a lungo termine

²⁰ MIT, 2014, "*Expectations for a New Climate Agreement*", Boston, Joint program on Global Change, Report n°264

Certamente non ci sarà negoziato sulla riduzione quantitativa delle emissioni nazionali e si cercheranno forme giuridiche del Patto che non richiedano la ratifica da parte degli organi legislativi nazionali. Il coinvolgimento degli Stati Uniti è infatti fondamentale per qualsiasi futuro regime, e il Congresso degli Stati Uniti resta una barriera invalicabile. Piuttosto, ci si aspetta che le comunicazioni nazionali contengano l'analisi delle politiche e delle misure interne vincolanti, possibilmente associate ad impegni volontari in stile Copenaghen, e che venga accettato qualche sistema di verifica *ex-post*. Senza obiettivi quantitativi il "*risultato concordato con forza legale*" di Durban potrà consistere non più che in una partecipazione obbligatoria ad un processo per valutare i progressi nel raggiungimento dei *contributi* ed in un impegno per un eventuale rafforzamento delle azioni.

In questo quadro, se non si verificano miracolistiche assunzioni di responsabilità prima di Parigi, il percorso di salvaguardia dei 2° di riscaldamento medio è molto probabilmente compromesso.