



La 25a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Madrid, 2019): molti rinvii e qualche speranza

Elena Fasoli

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

Dal 3 al 13 dicembre 2019 si è tenuta la venticinquesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP25)¹. I lavori sono stati condotti sotto la presidenza formale del governo cileno, benché essi si siano svolti a Madrid con il supporto del governo spagnolo, data l'impossibilità del Cile ad ospitare la Conferenza a causa della situazione politica interna². Alla vigilia dell'inizio dei lavori il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres aveva spronato i governi avvertendo che gli sforzi sino a quel momento profusi contro il surriscaldamento climatico erano stati «utterly inadequate»³.

Come noto, proprio nella cornice normativa e istituzionale della Convenzione quadro, il 12 dicembre 2015 era stato adottato l'Accordo di Parigi che costituisce il più recente trattato multilaterale di tutela del clima, entrato peraltro in vigore in tempi record il 4 novembre 2016. L'obiettivo dell'Accordo di Parigi consiste nel ridurre la concentrazione di gas serra nell'atmosfera per mantenere l'innalzamento della temperatura globale al di sotto di 2 gradi °C, possibilmente entro 1,5 °C, rispetto al periodo pre-industriale⁴. A seguito della recente denuncia formale dell'Accordo, gli Stati Uniti recederanno da esso a decorrere dal 4 novembre 2020⁵.

La COP25, che è stata definita la “Blue COP” per la particolare attenzione al tema del rapporto tra oceani e cambiamento climatico, ha proseguito, insieme alle altre COP svoltesi a Madrid, l'attuazione degli impegni contenuti nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto, nonché i lavori di definizione degli aspetti tecnici, in particolare, di come le misure e gli impegni contenuti nell'Accordo di Parigi saranno attuati a partire dal 2020. Nella precedente sessione tenutasi in Polonia nel 2018 tali aspetti erano confluiti nel c.d. “Katowice Rulebook”, contenente, tra le altre misure, linee guida in tema di obiettivi di mitigazione, di adattamento, di trasparenza, di revisione periodica dello stato di attuazione globale dell'Accordo e, in un'ottica di *governance* diffusa, ad esempio, di istituzione di un gruppo di lavoro per lo scambio di

¹ Inoltre, si sono svolte la quindicesima sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP); la seconda sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA); la cinquantunesima sessione dell'Organo sussidiario per l'assistenza scientifica e tecnologia (SBSTA); nonché la cinquantunesima sessione dell'Organo sussidiario di attuazione (SBI).

² La dichiarazione ufficiale del governo cileno è consultabile sul sito: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=134118>

³ La dichiarazione è consultabile sul sito: <https://unfccc.int/news/antonio-guterres-calls-for-increased-ambition-and-commitment-at-cop25>

⁴ Art. 2.1(a) e art. 4 dell'Accordo di Parigi.

⁵ Va precisato che il recesso degli Stati Uniti riguarda soltanto l'Accordo di Parigi e non invece la Convenzione quadro.

buone prassi in relazione al ruolo delle comunità locali e delle popolazioni indigene nel contrasto al cambiamento climatico⁶.

Tra le principali questioni rimaste irrisolte nella precedente sessione – in discussione quindi a Madrid – si segnalano gli “approcci cooperativi” dell’articolo 6 dell’Accordo di Parigi, il c.d. “capitolo su loss and damage” e il supporto finanziario da parte dei Paesi “più sviluppati”.

L’articolo 6 dell’Accordo di Parigi si inserisce nel contesto degli obiettivi di mitigazione. Esso riconosce l’importanza degli strumenti di mercato come mezzi di supporto all’attuazione dei contributi nazionali di mitigazione delle emissioni di gas serra (c.d. “Nationally Determined Contributions” - NDCs)⁷. L’articolo 6 ne contempla in particolare due ai quali le Parti contraenti possono partecipare volontariamente: un approccio cooperativo per lo scambio internazionale di risultati di mitigazione e un meccanismo per lo sviluppo sostenibile⁸.

L’idea che sottende il primo è il c.d. “carbon trading”. In sostanza, posto che per alcuni Paesi ridurre la quantità delle proprie emissioni di gas serra risulta meno oneroso rispetto ad altri, se questi ultimi (potenziali acquirenti di unità di mitigazione) pagano i primi affinché essi (potenziali venditori di unità di mitigazione) riducano ulteriormente le proprie emissioni, si ottiene la stessa riduzione, ma a costi inferiori⁹. In realtà, il Protocollo di Kyoto faceva già riferimento allo scambio di emissioni (emissions trading)¹⁰. Esso però non era mai stato attuato a livello universale. Soltanto a livello regionale (nel caso, ad esempio, dello European Union Emission Trading Scheme) o di Stati federati (es. il California Cap and Trade), per menzionarne alcuni, era stato possibile istituire un mercato delle emissioni di carbonio.

L’Accordo di Parigi introduce un “approccio cooperativo” di mercato, come detto, su base volontaria (l’Unione europea ha per esempio già dichiarato che non vi parteciperà¹¹), attraverso l’introduzione di “risultati di mitigazione trasferiti a livello internazionale” - ITMOs¹². L’Accordo di Parigi precisa inoltre che tale “approccio cooperativo” è da realizzarsi nel rispetto dello sviluppo sostenibile, dell’integrità ambientale e della trasparenza e che potrà essere utilizzato dalle Parti contraenti al fine di raggiungere i propri NDCs.

⁶ Il “Katowice Rulebook” è consultabile sul sito: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-work-programme/katowice-climate-package>

⁷ In realtà l’art. 6 prevede anche un “approccio cooperativo” volontario non di mercato. Esso non comporta trasferimenti di unità di riduzione delle emissioni (art. 6.8 dell’Accordo di Parigi).

⁸ Rispettivamente, art. 6.1 e art. 6.4 dell’Accordo di Parigi.

⁹ Naturalmente, una Paese sarà indotto ad acquistare unità di mitigazione nella misura in cui il prezzo di ciascuna unità sia inferiore rispetto al costo di ridurre le proprie emissioni in maniera autonoma (ad esempio, attraverso l’utilizzo di un processo di c.d. “cattura e stoccaggio del carbonio”).

¹⁰ Art. 17 del Protocollo di Kyoto.

¹¹ Ha però fissato l’obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 (c.d. “Green Deal”).

¹² Art. 6.2 dell’Accordo di Parigi.

Il secondo approccio cooperativo di mercato previsto dall'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, ovvero il meccanismo, altrettanto volontario, per lo sviluppo sostenibile, è chiaramente ispirato al precedente Clean Development Mechanism del Protocollo di Kyoto con la fondamentale differenza che esso non si inserisce più in un contesto che applica in maniera netta la distinzione tra Paesi appartenenti all'allegato I (Paesi c.d. "sviluppati") e Paesi non appartenenti a tale allegato (Paesi "in via di sviluppo"), dato che, come noto, gli NDCs devono essere presentati da tutte le Parti contraenti dell'Accordo di Parigi. Mediante il nuovo meccanismo, quindi, queste ultime potranno conteggiare la riduzione delle emissioni di gas serra ottenute nel territorio di qualsiasi altra Parte contraente al fine del raggiungimento dei propri NDCs.

La precedente COP svoltasi in Polonia non era riuscita a risolvere molte delle questioni tecniche, ma che sottendono in realtà diversi orientamenti politici, necessarie ai fini dell'attuazione effettiva dei meccanismi di cooperazione appena descritti. Tali questioni sono state quindi al centro dei negoziati di Madrid. Tra esse si segnala, ad esempio, il problema dell'utilizzo delle unità dei regimi preesistenti ai fini del conteggio delle riduzioni ai sensi del nuovo regime istituito dall'Accordo di Parigi, oltretutto la questione del c.d. "doppio conteggio" (in pratica, la stessa unità di riduzione verrebbe conteggiata più volte ai fini del raggiungimento dei rispettivi NDCs a scapito dell'integrità dell'intero sistema "cooperativo" di mercato).

In relazione al doppio conteggio, alcune Parti, tra cui, ad esempio, il Brasile, sostengono che nel caso in cui i risultati di mitigazione trasferiti siano prodotti attraverso il nuovo "meccanismo per lo sviluppo sostenibile", le Parti venditrici (a differenza di quelle acquirenti) non dovrebbero essere tenute ad effettuare un c.d. "adeguamento corrispondente" dei propri livelli di emissioni, potendo quindi utilizzare comunque quegli stessi risultati ai fini del raggiungimento dei propri NDCs. Secondo una diversa interpretazione, supportata anche dall'Unione Europea, dato che ciò comporterebbe un rischio di doppio conteggio, anche le Parti venditrici dovrebbero adeguare in maniera corrispondente i propri livelli di emissione – non potendo così utilizzare quei risultati di mitigazione per i propri NDCs.

Strettamente collegata alla precedente è la questione del coordinamento tra gli strumenti di mercato dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi e il mercato del carbonio per il settore dell'industria dell'aviazione internazionale (c.d. Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation - CORSIA) introdotto nel 2016 dall'Organizzazione per l'Aviazione Civile Internazionale. L'obiettivo di quest'ultimo è la "crescita neutra del carbonio" tra il 2021 e il 2035. Alcuni Paesi, tra cui l'Arabia Saudita, vorrebbero che i due regimi rimanessero indipendenti, mentre altri partecipanti, tra cui l'Unione europea, temendo appunto il fenomeno del doppio conteggio, premono affinché le Parti che si trovino a vendere risultati di mitigazione all'industria dell'aviazione, siano tenute ad effettuare un "adeguamento corrispondente" dei propri livelli di emissioni (in tal modo gli ITMOs non potrebbero essere utilizzati, allo stesso tempo, dalle Parti dell'Accordo di Parigi per il raggiungimento dei propri NDCs e dalle compagnie aeree ai fini degli obiettivi CORSIA). In tale contesto, peraltro, si inserisce anche la questione del controverso inserimento unilaterale da parte dell'Unione Europea delle rotte internazionali dell'aviazione (da e verso il territorio europeo) nello European Union

Emission Trading Scheme. Al momento, infatti, l'Unione Europea, che, come detto, non parteciperà agli approcci cooperativi di mercato ai sensi dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, sta monitorando gli sviluppi del sistema CORSIA a livello globale al fine di considerare una potenziale nuova azione unilaterale successiva a quella del 2012.

Per quanto riguarda invece il re-utilizzo delle unità provenienti dai regimi preesistenti esiste una profonda divisione tra, da un lato, coloro¹³ che auspicano che si possa utilizzare le unità generate nel periodo precedente al 2020 – e provenienti dai sistemi Clean Development Mechanism e Joint Implementation¹⁴ – ai fini del raggiungimento degli NDCs; e dall'altro coloro che temono invece che un approccio in tal senso possa minare l'aspirazione dell'Accordo di Parigi verso obiettivi sempre più ambiziosi¹⁵.

Con grande disappunto di coloro che speravano in un avanzamento dei lavori in materia di articolo 6 dell'Accordo di Parigi, a Madrid si è optato per un sostanziale rinvio della questione alla COP del 2020. La Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi ha infatti preso atto dell'impossibilità di raggiungere «consensus among Parties» sulla questione¹⁶. Per esempio, è stato fortemente criticato il fatto che il testo oggetto di negoziato a Madrid non prevedesse alcun riferimento esplicito al necessario rispetto dei diritti umani nell'attuazione dei meccanismi di mercato¹⁷.

Accanto al tema della mitigazione, l'Accordo di Parigi valorizza quello dell'adattamento nel senso del rafforzamento delle capacità nell'affrontare gli effetti del cambiamento climatico¹⁸. Il c.d. «capitolo su loss and damage» viene solitamente menzionato in tale contesto anche se tecnicamente esso si occupa di conseguenze, in termini di danni derivanti dai cambiamenti climatici, che si verificano nonostante l'adozione di misure di mitigazione e di adattamento¹⁹. Nel 2013 era stato istituito il Warsaw International Mechanism for Loss and Damage che avrebbe dovuto soltanto facilitare la cooperazione delle Parti su questo tema a fronte della forte opposizione dei Paesi sviluppati di vedersi attribuita la responsabilità «for any liability or compensation»²⁰ per gli effetti di particolari eventi climatici.

A Madrid il meccanismo di Varsavia era in revisione, sia dal punto di vista dei risultati ottenuti, che della struttura. I Paesi in via di sviluppo premevano affinché i

¹³ Ad esempio, Australia, Brasile e India.

¹⁴ Il *Joint Implementation* si differenzia dal *Clean Development Mechanism* essenzialmente per il fatto che, per raggiungere i target di mitigazione contenuti nel Protocollo di Kyoto, un Paese sviluppato può contabilizzare la riduzione delle emissioni di gas serra ottenute nel territorio di un altro Paese sviluppato (e non invece in un Paese in via di sviluppo).

¹⁵ Molte altre questioni in relazione al doppio conteggio rimangono, in realtà, ancora aperte, ad esempio, il fatto che le Parti dell'Accordo di Parigi abbiano presentato i propri NDCs utilizzando differenti tipologie di gas e tempistiche. Ciò renderà la contabilizzazione degli ITMOs ancora più complessa.

¹⁶ Si veda <https://unfccc.int/cop25>

¹⁷ Si veda <https://enb.iisd.org/vol12/enb12775e.html>

¹⁸ Art. 2.1(b) e art. 7 dell'Accordo di Parigi.

¹⁹ Art. 8 dell'Accordo di Parigi.

²⁰ COP Decision 1/CP.21, *Adoption of the Paris Agreement*, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, par. 52.

fondi per il clima fossero impegnati maggiormente per finanziare il “capitolo su loss and damage”, mentre i Paesi sviluppati preferivano fossero utilizzati in maniera più efficiente le risorse già disponibili. Inoltre, i Paesi in via di sviluppo auspicavano l’istituzione di un organo di attuazione del meccanismo di Varsavia dotato di risorse finanziarie e tecniche per rispondere alle esigenze delle Parti. Anche su queste questioni la COP25 e la Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell’Accordo di Parigi non hanno dimostrato avanzamenti sostanziali concludendo peraltro che «discussions related to the governance of the Warsaw International Mechanism did not produce an outcome»²¹.

Infine, sempre in tema di finanziamenti, ma a lungo termine, per le attività di contrasto al cambiamento climatico²², va ricordato che i Paesi più sviluppati si erano impegnati, entro il 2020, a mobilitare ogni anno risorse finanziarie per 100 miliardi di dollari. A Madrid i Paesi in via di sviluppo auspicavano un controllo dei progressi fatti in tal senso, mentre i Paesi sviluppati temevano ciò potesse sovrapporsi alla preparazione del 2020 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows da parte del Comitato Permanente per i finanziamenti per il clima. Anche su questo punto la COP25 ha rinviato la discussione alla sessione del 2020²³.

Sulla base di questa breve disamina di alcuni tra gli aspetti più rilevanti della COP di Madrid appare evidente come la strada di definizione degli impegni contenuti nell’Accordo di Parigi, nonché delle altre questioni ancora pendenti, sia ancora lunga. Non stupisce quindi che, a poche ore dalla conclusione della Conferenza, protrattasi sino al 15 dicembre, il Segretario Generale delle Nazioni Unite abbia dichiarato di essere molto deluso dai risultati e che la Comunità internazionale «lost an important opportunity to show increased ambition on mitigation, adaptation and finance to tackle the climate crisis»²⁴.

L’auspicio è quindi che la prossima sessione, che si terrà a Glasgow nel 2020 grazie ad un partenariato Gran Bretagna-Italia, dimostri maggiore ambizione non solo negli aspetti sopra descritti, ma anche in relazione alla comunicazione dei nuovi NDCs che, nonostante l’opinione in senso contrario espressa a Madrid da alcuni Paesi tra cui Brasile e Cina, dovrebbero essere più ambiziosi rispetto ai precedenti²⁵.

²¹ Si veda <https://unfccc.int/cop25>.

²² Art. 2.1(c) e art. 9 dell’Accordo di Parigi.

²³ Si veda <https://enb.iisd.org/vol12/enb12775e.html>

²⁴ Si veda <https://www.bbc.com/news/science-environment-50801493>

²⁵ Art. 4.3 dell’Accordo di Parigi.