



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

ONU e attività di contrasto al cambiamento climatico: (ulteriore) rallentamento o accelerazione a fronte della pandemia?

Elena Fasoli

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

Il Covid-19, come uno tsunami, ha travolto, oltretutto l'esistenza di tutti, anche i settori di attività delle istituzioni internazionali, inclusa quella delle Nazioni Unite (ONU) in tema di cambiamento climatico.

Le prime e più immediate conseguenze, a carattere procedurale, della pandemia sono state il posticipo e lo spostamento in modalità *online* di molte attività e riunioni che erano state programmate nella cornice normativa e istituzionale della Convenzione quadro sul cambiamento climatico del 1992. Solo per menzionarne alcune, tra le più importanti, la 26^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro (COP26), che si sarebbe dovuta tenere a Glasgow dal 9 al 20 novembre, avrà luogo dal 1° al 12 novembre 2021¹. Inoltre, molte attività si stanno svolgendo in modalità *online*; ad esempio, recentemente, dal 20 al 22 aprile si è tenuto il *Placencia Ambition Forum*, organizzato dall'alleanza dei piccoli Stati insulari, al fine di alzare il livello di ambizione per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi².

Lo slittamento delle più importanti riunioni e attività in tema di cambiamento climatico ha ovviamente destato molta preoccupazione per il timore di un possibile ulteriore rallentamento dei processi di attuazione degli impegni contenuti nella Convenzione quadro e nel Protocollo di Kyoto, nonché dei lavori di attuazione dell'Accordo di Parigi. Va ricordato, infatti, che la precedente COP25 di Madrid si era conclusa con un sostanziale rinvio di molte discussioni sugli aspetti più importanti, ad esempio, in materia di «approcci cooperativi» dell'art. 6 dell'Accordo di Parigi³.

Il gruppo dei negoziatori africani sul clima si è detto molto preoccupato del fatto che la pandemia e la conseguente sospensione o posticipo delle attività possa avere un impatto negativo, in particolare sul tema dei finanziamenti a lungo termine per le attività di contrasto al cambiamento climatico⁴. Nel 2010, i “Paesi più sviluppati” si erano infatti impegnati a mobilitare ogni anno risorse finanziarie per 100 miliardi di dollari. Tale timore è certamente fondato, soprattutto in considerazione del fatto che il

¹ Invece la 52^a sessione dell'Organo sussidiario per l'assistenza scientifica e tecnologica (SBSTA), nonché la 52^a sessione dell'Organo sussidiario di attuazione (SBI), che si sarebbero dovute tenere a giugno di quest'anno, sono programmate dal 4 al 12 ottobre 2020.

² Si veda sdg.iisd.org/news/aosis-forum-calls-for-year-of-ambition-on-climate-action.

³ Si veda il mio precedente contributo a Osorin dal titolo “La 25^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Madrid, 2019): molti rinvii e qualche speranza”.

⁴ Si veda sdg.iisd.org/news/african-group-responds-to-postponement-of-cop-26.

contributo annuale dei “Paesi più sviluppati” non era riuscito a raggiungere i livelli promessi nemmeno in fase pre-pandemia⁵.

Il Ruanda, ad esempio, primo Stato africano ad aggiornare, il 19 maggio, il proprio contributo nazionale di mitigazione (c.d. “NDC”)⁶, da un lato, ha rafforzato il proprio impegno a ridurre le emissioni di gas serra entro il 2030, accelerando anche i piani di adattamento, ma dall’altro ha condizionato il raggiungimento di tali obiettivi all’ottenimento di un supporto tecnico e finanziario⁷. Se dovesse quindi diminuire, come conseguenza della pandemia, l’impegno finanziario dei “Paesi più sviluppati” è chiaro che ciò avrebbe conseguenze importanti sulla possibilità per quelli meno sviluppati di raggiungere gli obiettivi dell’Accordo di Parigi.

In effetti, anche altre Parti di quest’ultimo (ad esempio, Norvegia, Singapore, Moldavia, Federazione Russa, Giappone, Nuova Zelanda e Cile) hanno in queste settimane comunicato (o aggiornato) i propri NDCs. Per quanto tali comunicazioni siano state politicamente molto efficaci, a significare che l’impegno contro il cambiamento climatico continua nonostante la pandemia, non è certamente incoraggiante il fatto che tali impegni siano stati valutati come insufficienti o altamente insufficienti a ridurre il contributo al riscaldamento globale in linea con gli obiettivi dell’Accordo di Parigi⁸.

Se è alto il rischio che la pandemia possa *rallentare* ulteriormente la volontà politica degli Stati di attuare gli obiettivi dell’Accordo, essa potrebbe però costituire un’opportunità. Si sta, infatti, facendo progressivamente strada l’idea secondo la quale le modalità e gli interventi economici attraverso i quali gli Stati reagiranno alla pandemia potrebbero avere un impatto decisivo anche sui progressi di riduzione delle emissioni di gas serra. Al di là del temporaneo e prevedibile calo delle emissioni nel 2020, le Parti dell’Accordo di Parigi potrebbero, proprio a causa della pandemia, *accelerare* il percorso, peraltro già in atto, di trasformazione in senso “green” dell’industria, ad esempio, dell’energia, dei trasporti e dell’edilizia.

Un recentissimo studio dell’Università di Oxford, che vede tra i coautori Nicholas Stern, Joseph Stiglitz e Dimitri Zenghelis, delinea i vantaggi economici della c.d. “green recovery”⁹. Lo studio suggerisce, in sostanza, che gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell’efficienza energetica siano il modo più efficace per far ripartire le economie colpite dalla pandemia e, allo stesso tempo, per affrontare il cambiamento climatico. Gli autori fanno riferimento ad esempio al rafforzamento degli

⁵ Secondo uno studio dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, per esempio, nel 2017 i “Paesi più sviluppati” hanno fornito complessivamente 71.2 miliardi di dollari rispetto ai 100 promessi. Si veda sdg.iisd.org/news/institutional-finance-update-mobilizing-private-sector-to-reach-2020-global-goal-on-climate-finance.

⁶ Entro l’anno, infatti, le Parti dell’Accordo di Parigi devono comunicare al Segretariato della Convenzione i propri contributi nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra (NDCs), i quali dovrebbero essere più ambiziosi rispetto ai precedenti (art. 4, paragrafi 3 e 9, dell’Accordo di Parigi).

⁷ Si veda sdg.iisd.org/news/ndc-update-rwanda-is-first-ldc-in-2020-andorra-commits-to-carbon-neutrality-by-2050.

⁸ Si veda climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker.

⁹ Cfr. *Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?*, 4 maggio 2020, reperibile su www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf.

investimenti nel settore del solare o dell'eolico, nonché alla modernizzazione delle reti elettriche e all'espansione dell'uso dell'idrogeno¹⁰.

Un forte appello per una “ripresa verde” è stato pronunciato anche dal Segretario generale dell'ONU, António Guterres durante la 50^a giornata dell'*Earth Mother Day*, lo scorso 22 aprile. Egli ha delineato sei azioni relative al cambiamento climatico che dovrebbero guidare la ripresa economica post-pandemia. Tra esse si segnalano le prime quattro: «First: as we spend huge amounts of money to recover from the coronavirus, we must deliver new jobs and businesses through a *clean, green transition*; Second: where taxpayers' money is used to rescue businesses, it needs to be tied to achieving green jobs and sustainable growth; Third: fiscal firepower must drive a shift from the grey to green economy, and make societies and people more resilient; Fourth: public funds should be used to invest in the future, not the past, and flow to sustainable sectors and projects that help the environment and the climate»¹¹.

Appelli simili sono stati fatti anche dai Segretari generali di alcune tra le più importanti convenzioni internazionali ONU (ad esempio, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione per la lotta contro la desertificazione)¹², dal Direttore esecutivo dell'Agenzia internazionale per l'energia¹³, nonché dall'UNEP – *Environment and Trade Hub*¹⁴.

A livello europeo, tali appelli trovano riscontro nell'allineamento delle recenti misure presentate dalla Commissione europea per potenziare il bilancio dell'UE anche attraverso il nuovo Fondo per la ripresa (c.d. “Next Generation EU”), con il “Green Deal” annunciato lo scorso 11 dicembre e direttamente collegato all'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

Per contro, la risoluzione dell'Assemblea generale (AG) del 2 aprile, in tema di solidarietà globale per combattere Covid-19, non contiene alcun riferimento alla “ripresa verde”. Essa si limita ad auspicare che il sistema ONU, sotto la *leadership* del suo Segretario generale, risponda in modo forte alla crisi attraverso una «global response based on unity, solidarity and renewed multilateral cooperation»¹⁵.

Ulteriore *rallentamento* o *accelerazione*, quindi, nelle attività di contrasto al cambiamento climatico? È sicuramente troppo presto per valutare se la pandemia cambierà effettivamente qualcosa. Al momento si possono avanzare soltanto alcune considerazioni.

La prima è che in passato, a fronte della crisi finanziaria del 2008-2009, erano già stati fatti appelli per una forte spinta verso la transizione verde anche a beneficio

¹⁰ Ivi.

¹¹ Enfasi aggiunta. Si veda www.un.org/en/observances/earth-day/message.

¹² Si veda unfccc.int/news/historic-chance-to-find-a-new-normal-and-safeguard-our-planet.

¹³ Si veda www.iea.org/commentaries/put-clean-energy-at-the-heart-of-stimulus-plans-to-counter-the-coronavirus-crisis.

¹⁴ Si veda wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32205/Covid.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵ A/RES/74/270.

della lotta contro il riscaldamento globale. Essi erano però rimasti sostanzialmente inascoltati¹⁶. Ciò sembrerebbe indicare, per quanto la precedente crisi finanziaria fosse di portata certamente inferiore rispetto alla crisi attuale causata dalla pandemia, che sarà molto complicato dare seguito a tali appelli anche nelle presenti circostanze. A tale riguardo, si segnala però un importante elemento di prassi, rilevante perché proviene da uno dei Paesi più colpiti dalla pandemia: la Spagna. La proposta di legge in tema di cambiamento climatico presentata lo scorso 19 maggio da parte del Governo spagnolo contiene un forte e rinnovato impegno verso la transizione energetica, ad esempio, per integrare le fonti rinnovabili di energia nel sistema elettrico. Ancor più significativo è il fatto che tale transizione sia stata descritta dal Governo come un'importante «driving force» per il processo di ripresa economica post-pandemia¹⁷.

La seconda considerazione, a carattere più generale, si ricollega all'appello contenuto nella risoluzione dell'AG del 2 aprile, in particolare, quello relativo alla necessità di trovare una risposta globale per il contrasto alla pandemia attraverso la solidarietà e una rinnovata cooperazione multilaterale. Sia la pandemia che il cambiamento climatico sono problemi globali, che non riguardano singoli Stati. In attesa di scoprire, prima di tutto a livello scientifico, quanto e se la diffusione del Covid-19 possa essere stata eventualmente accelerata anche dall'inquinamento da particolato atmosferico, soprattutto nelle zone più colpite dalla pandemia¹⁸, è evidente che la soluzione ad entrambi i problemi (globali) non può che essere di natura altrettanto globale.

Ora, in relazione alla pandemia, al di là dell'adozione della risoluzione non-vincolante dell'AG, il «paradosso supremo»¹⁹ del Consiglio di sicurezza (CS) è già stato messo in evidenza. Invece di agire come garante della sicurezza mondiale, il CS è stato sostanzialmente assente nelle fasi cruciali della pandemia e ha lasciato il campo sia ad approcci nazionali individuali, sia alla creazione di alleanze informali dominate egemonicamente da «like-minded States» e implicanti la progressiva marginalizzazione delle organizzazioni internazionali, prima fra tutte l'Organizzazione mondiale della sanità: «[m]oment de vérité pour le multilatéralisme, la pandémie aurait dû en provoquer un sursaut. Elle semble plutôt accélérer son déclin»²⁰.

Per alcuni aspetti la sorte della regolamentazione internazionale in tema di cambiamento climatico è stata simile. Come noto, l'evoluzione (o involuzione!) dell'Accordo di Parigi rispetto al Protocollo di Kyoto è consistita proprio nella sostituzione

¹⁶ Si veda www.economist.com/science-and-technology/2020/03/26/the-epidemic-provides-a-chance-to-do-good-by-the-climate.

¹⁷ Si veda www.climatechangenews.com/2020/05/18/spain-unveils-climate-law-cut-emissions-net-zero-2050.

¹⁸ Ciò creerebbe un collegamento diretto tra i due fenomeni con delle potenziali implicazioni giuridiche anche dal punto di vista degli obblighi degli Stati nei confronti degli individui sottoposti alla propria giurisdizione. Si veda l'articolo dell'*Economist* del 26 marzo che fa riferimento ad uno studio condotto dall'Università di Bologna: www.economist.com/science-and-technology/2020/03/26/airborne-particles-may-be-assisting-the-spread-of-sars-cov-2.

¹⁹ Si veda www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/29/l-onu-symbole-du-desordre-mondial_6038075_3232.html.

²⁰ Ivi.

degli obblighi (di risultato) di riduzione delle emissioni di gas serra, sotto forma di target concordati a livello globale e multilaterale (c.d. “top-down approach”), con degli obblighi (di diligenza) di contribuzione alla riduzione delle emissioni il cui contenuto è determinato autonomamente da parte degli Stati (c.d. “bottom-up approach”). Tale cambio di prospettiva in senso “meno multilaterale”, da un lato, non ha comunque evitato che gli Stati Uniti decidessero di recedere dall’Accordo di Parigi a decorrere dal prossimo 4 novembre, dall’altro, non ha favorito un maggiore impegno individuale. Gli NDCs infatti, complessivamente considerati, sembra non raggiungano ancora il livello necessario a conseguire gli obiettivi dell’Accordo.

È evidente che la crisi dell’approccio globale e multilaterale nei diversi ambiti, sia nella risposta alla pandemia, che nell’attività di contrasto al cambiamento climatico, si inserisce nel più ampio mutamento dello scenario geopolitico internazionale degli ultimi anni, che ha visto il progressivo rafforzamento della sovranità degli Stati con l’emergere dei sovranismi a vari livelli, nonché il rallentamento della globalizzazione economica (già prima della pandemia si parlava di «slobalisation»)²¹, a favore di *trend* di commercio e investimenti a carattere tendenzialmente regionale e non più globale.

È dunque inevitabile l’incapacità della Comunità internazionale di riaffermare una soluzione globale al problema del cambiamento climatico? Non necessariamente. Va infatti ricordato che in un settore strettamente collegato a quello dei cambiamenti climatici la Comunità internazionale ha già dato (e continua a dare) una risposta globale, peraltro molto efficace. Negli anni ottanta essa aveva improvvisamente preso coscienza del fatto che i clorofluorocarburi (Cfc), che sono anche un gas a effetto serra, stavano distruggendo la fascia di ozono che protegge dai raggi ultravioletti. A seguito della scoperta i Cfc erano stati messi al bando grazie ad un forte intervento multilaterale, in particolare, attraverso l’adozione della Convenzione di Vienna sulla protezione dello strato di ozono del 1985 e del Protocollo di Montreal sulle sostanze che danneggiano lo strato di ozono del 1987. La Convenzione e il Protocollo sono stati i primi trattati, nella storia dell’ONU, a ricevere una ratifica universale. Ad oggi, gli scienziati prevedono che se l’implementazione del Protocollo di Montreal verrà mantenuta ai livelli attuali, entro il 2050 il problema globale del buco dell’ozono sarà risolto.

Si noti peraltro che la risposta globale al problema dei Cfc si era resa necessaria in quanto, così come accade per i gas a effetto serra, non avrebbe avuto senso regolamentare la produzione e il consumo delle sostanze che danneggiano lo strato di ozono a livello locale, nazionale o regionale (questo è invece l’approccio adottato con riferimento all’inquinamento dell’aria, ad esempio, con le normative nazionali di recepimento della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell’aria) dato che, qualunque fosse stata la provenienza di tali sostanze, esse si sarebbero velocemente associate nella stratosfera con effetti globali. Altra caratteristica interessante di tale regime internazionale è che, al tempo in cui esso fu adottato, non erano ancora visibili danni diretti alle persone, ma soltanto all’ambiente (la drammatica scoperta del buco nell’ozono antartico nel 1985). L’intervento globale trovava quindi giustificazione in forza del principio di precauzione.

²¹ Si veda <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>

Il perdurante successo del regime internazionale per la protezione dello strato di ozono dimostra che trovare una risposta globale ad un problema globale è possibile. È significativo, peraltro, che tra i vari fattori che hanno contribuito, e tuttora contribuiscono, a tale successo²², vi sia la spinta verso la sostituzione delle sostanze che danneggiano lo strato d'ozono con alternative più sostenibili, anche grazie alla forte partecipazione del settore privato alle attività e alle riunioni del Protocollo di Montreal.

Al netto delle differenze che caratterizzano i due regimi, la Comunità internazionale potrebbe prendere spunto proprio dal regime sulla protezione dello strato di ozono e decidere, come peraltro suggerito anche nel citato studio dell'Università di Oxford, di rinnovare l'impegno multilaterale per affrontare il cambiamento climatico anche attraverso una "ripresa verde" dalla pandemia: «the lead up to the postponed COP26 to 2021, hopefully after the peak of COVID-19 crisis, offers an opportunity for countries to collaborate and share knowledge on climate-positive economic recovery packages. Global collaboration and strengthening the mandate and financing of global decision-making bodies is essential, not only to ensure an effective response to the virus, but also to facilitate ongoing collaboration in the climate domain»²³.

²² Gli altri fattori, propri del regime internazionale per la protezione dello strato d'ozono, a differenza di quello sul cambiamento climatico, sono il fatto che il primo stabilisca dei limiti molto chiari (*top-down*) di produzione e consumo delle sostanze che danneggiano l'ozono; il fatto che sia molto più costoso ridurre i gas serra rispetto a queste ultime; il fatto che le attività di produzione delle sostanze che danneggiano lo strato di ozono siano quantitativamente inferiori rispetto al complesso di attività che causano il cambiamento climatico; la presenza di un meccanismo di *compliance* del Protocollo di Montreal molto efficace; nonché il dato, certamente non trascurabile, che gli Stati Uniti non solo siano Parti del regime di Montreal, ma vi partecipino attivamente.

²³ *Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages*, cit., 16.