

## La 26<sup>a</sup> Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Glasgow, 2021): so close yet so far

Elena Fasoli

*Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento*

Dal 31 ottobre al 13 novembre 2021 si è tenuta la ventiseiesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP26)<sup>1</sup>, inizialmente programmata per il 2020, ma poi posticipata a causa della pandemia. I lavori sono stati condotti sotto la presidenza del Regno Unito in partenariato con l'Italia.

La Conferenza ha certificato che l'emergenza climatica si è imposta tra le priorità globali. Come noto, nella cornice normativa e istituzionale della Convenzione quadro, nel 2015 era stato adottato l'Accordo di Parigi, il cui obiettivo (di mitigazione) consiste nel ridurre la concentrazione di gas serra nell'atmosfera per mantenere l'innalzamento della temperatura globale al di sotto di 2 °C, possibilmente sotto 1,5 °C rispetto al periodo pre-industriale<sup>2</sup>.

In relazione a tale obiettivo di mitigazione un primo risultato positivo della COP di Glasgow è stata la conferma dell'impegno, sia a "cercare di impedire" che le temperature globali aumentino oltre 1,5 °C<sup>3</sup>, sia al raggiungimento della neutralità climatica "intorno alla metà del secolo"<sup>4</sup>. A Glasgow si è riconosciuto formalmente (anche se con un linguaggio non perentorio) l'obiettivo di riduzione dei gas serra del 45% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2010<sup>5</sup>.

Va precisato però che a tale impegno a "cercare di impedire" l'innalzamento delle temperature non corrispondono ancora contributi nazionali di mitigazione (c.d. "NDCs") sufficienti. Del resto, il rapporto di sintesi dello stato degli NDCs pubblicato a settembre dal Segretariato della Convenzione quadro lo aveva già evidenziato<sup>6</sup>: gli NDCs comunicati dalle Parti nel periodo 2020 e 2021, anche a causa della pandemia, non sono complessivamente sufficienti a ridurre il contributo al riscaldamento globale in linea con l'obiettivo del 45% entro il 2030. Ciò peraltro in contrasto con la necessità che gli NDCs debbano essere progressivamente più ambiziosi<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Inoltre, si sono svolte la sedicesima sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP) e la terza sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA).

<sup>2</sup> Art. 2.1(a) e Art. 4 dell'Accordo di Parigi.

<sup>3</sup> La terminologia utilizzata nel testo è "*resolves to pursue efforts*" (Decision -/CP.26 Glasgow Climate Pact, par. 16). Del resto, già a partire dal 2018, in seguito alla pubblicazione di un rapporto del Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) che prevedeva conseguenze catastrofiche in caso di un aumento della temperatura superiore ai 1,5 °C, tale soglia aveva acquisito sempre più importanza.

<sup>4</sup> Ivi, par. 17.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Si veda [unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_08E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08E.pdf).

<sup>7</sup> Si veda [www.climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker](https://www.climatewatchdata.org/2020-ndc-tracker). Alcuni Stati, tra cui Brasile e Cina, non ritengono invece che l'Accordo di Parigi richieda una sempre maggiore ambizione nella comunicazione degli NDCs.

Secondo le attuali stime, e benché in termini soltanto indicativi, il livello di emissioni che attualmente si prevede per il 2030 è pari al doppio della quantità compatibile con lo scenario 1,5 °C. È certamente positivo quindi che a Glasgow le Parti si siano impegnate a “rivedere e rafforzare” gli NDCs già il prossimo anno, quindi entro la fine del 2022<sup>8</sup>, e non invece ogni cinque anni, come invece previsto dall’Accordo di Parigi<sup>9</sup>. Tale revisione annuale non è stata però estesa oltre il 2022, vista l’opposizione dei Paesi in via di sviluppo, preoccupati per l’entità dello sforzo ad essi richiesto. Gli impegni per il 2035 saranno quindi presi nel 2025, mentre per quelli relativi al 2040 occorrerà aspettare il 2030<sup>10</sup>.

Sempre in tema di contributi di mitigazione, è da segnalare che nonostante le iniziali speranze di raggiungere un accordo per abbandonare definitivamente il carbone, il testo adottato a Glasgow su proposta (dell’ultimo minuto) dell’India ora prevede<sup>11</sup> la riduzione graduale (*phase-down*) del carbone, ma non la sua eliminazione (*phase-out*). Se, da un lato, tale cambiamento è una modifica in senso peggiorativo del testo, dall’altro, occorre ricordare che il riferimento specifico a uno dei combustibili fossili (il carbone, appunto) è di per sé senza precedenti e dimostra che un percorso di transizione verso la sua eliminazione è già in atto.

La rigida presa di posizione dell’India va poi collocata in un contesto più ampio di equità. Essendo l’India, come altri Paesi, ancora molto dipendente dal carbone, per essi operare una completa trasformazione ed eliminazione di tale combustibile fossile richiederebbe un contributo finanziario estremamente significativo. I Paesi più sviluppati si erano in effetti impegnati a mobilitare ogni anno, a partire dal 2020, risorse finanziarie per 100 miliardi di dollari per le attività di mitigazione<sup>12</sup>. Purtroppo tale obiettivo finanziario non si è ancora concretizzato e il Patto sul clima di Glasgow contiene il riferimento ad un “profondo dispiacere” degli Stati più sviluppati per non essere riusciti (ancora) a mantenere la promessa<sup>13</sup>.

Sempre in tema di finanziamenti, ma in relazione alle misure di adattamento<sup>14</sup>, un importante passo in avanti fatto a Glasgow è il riferimento nel testo alla promessa da parte dei Paesi sviluppati di raddoppiare la cifra dedicata all’adattamento climatico entro il 2025. Tale aspetto è importante perché l’impegno in tema di adattamento era rimasto fino a quel momento un po’ secondario rispetto alla mitigazione.

---

<sup>8</sup> Decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact, par. 29.

<sup>9</sup> Art. 4(9) dell’Accordo di Parigi.

<sup>10</sup> Decision -/CMA.3 Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement.

<sup>11</sup> La terminologia utilizzata nel testo è “*calls upon Parties*” (Decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact, par. 36).

<sup>12</sup> Oltreché per la trasparenza nell’attuazione degli impegni.

<sup>13</sup> Decision -/CP.26 Glasgow Climate Pact, par. 26. Il Patto contiene anche un rinvio a dei principi guida elaborati in vista della COP26, i quali dovrebbero facilitare l’azione collettiva verso il raggiungimento dell’obiettivo finanziario dei 100 miliardi di dollari. Si veda [ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf](https://www.ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf).

<sup>14</sup> Come noto, l’adattamento è complementare alle misure di mitigazione perché si focalizza sugli aggiustamenti nei sistemi ecologici, sociali ed economici che si rendono necessari per prevenire o ridurre al minimo i danni dei cambiamenti climatici. Tipico esempio di adattamento è la costruzione di barriere lungo le coste.

Durante il Vertice di Glasgow sono stati compiuti altri piccoli passi in avanti. C'è stato un significativo avanzamento del c.d. Paris Rulebook e quindi nei lavori di definizione degli aspetti tecnici di attuazione dell'Accordo di Parigi. Per esempio, è stato finalizzato, dopo anni di trattative, il capitolo relativo agli strumenti di mercato (i c.d. "approcci cooperativi" dell'art. 6)<sup>15</sup> come mezzi di supporto all'attuazione degli NDCs.

Sin dal Protocollo di Kyoto l'idea dell'uso dei sistemi di mercato per il raggiungimento degli obiettivi di mitigazione era stata molto criticata dai Paesi in via di sviluppo perché in sostanza implicava la deresponsabilizzazione (storica e morale) dei Paesi più sviluppati rispetto alla crisi climatica. Con il tempo però, nel tentativo di trovare strategie di decarbonizzazione sempre più efficienti e meno costose, tale approccio (di mercato) aveva progressivamente preso piede sino a diventare un tema centrale, e allo stesso tempo estremamente delicato, dei negoziati. La COP di Madrid aveva infatti lasciato irrisolte molte questioni tecniche necessarie all'attuazione dell'art. 6<sup>16</sup>.

A Glasgow si è deciso che il fondo dedicato al finanziamento delle misure di adattamento, che era stato istituito nell'ambito del Protocollo di Kyoto, possa essere finanziato anche con il 5% delle quote ottenute con il meccanismo di mercato per lo sviluppo sostenibile<sup>17</sup>, oltretutto con una percentuale (però non definita e su base volontaria) applicata ai trasferimenti internazionali di unità di mitigazione (c.d. "ITMOs")<sup>18</sup>.

In tale contesto è stata affrontata anche la questione del c.d. "doppio conteggio" delle unità di mitigazione<sup>19</sup> e del coordinamento tra i vari meccanismi di mercato (peraltro anche quelli che si collocano al di fuori dell'Accordo di Parigi) cui le Parti e/o gli operatori privati operanti all'interno delle stesse partecipano. Gli ITMOs, cui corrispondono gli obblighi di adeguamento corrispondente dei livelli delle proprie emissioni una volta avvenuta la transazione, possono essere autorizzati dalle Parti (venditrici) che trasferiscono le unità: *a*) alle Parti (acquirenti) per il raggiungimento dei propri NDCs; *b*) oppure al settore privato che opera nel mercato del carbonio dell'industria dell'aviazione internazionale (c.d. "Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation – CORSIA); *c*) oppure, ancora, ad altri soggetti che partecipano ai mercati del carbonio stabiliti su base volontaria<sup>20</sup>. Gli stessi ITMOs non potrebbero essere però utilizzati, allo stesso tempo, dalle Parti dell'Accordo di Parigi per raggiungere

---

<sup>15</sup> Art. 6 (tranne i paragrafi 8 e 9) dell'Accordo di Parigi.

<sup>16</sup> Si veda il mio precedente contributo su questo Osservatorio dal titolo *La 25a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Madrid, 2019): molti rinvii e qualche speranza, 2020*.

<sup>17</sup> Tale meccanismo è previsto all'art. 6.4 dell'Accordo di Parigi ed è ispirato al precedente *Clean Development Mechanism* (CDM) del Protocollo di Kyoto. Esso prevede che le Parti possano conteggiare la riduzione delle emissioni di gas serra ottenute nel territorio di qualsiasi altra Parte al fine del raggiungimento dei propri NDCs.

<sup>18</sup> Si tratta del mercato del carbonio. Si veda l'art. 6.2 dell'Accordo di Parigi. La decisione adottata a Glasgow che introduce una percentuale sulle quote prodotte dai meccanismi di mercato per finanziare il fondo sull'adattamento è: Decision -/CMA.3 Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, Annex, par. 67.

<sup>19</sup> In pratica, il doppio conteggio consiste nel rischio che la stessa unità di riduzione venga conteggiata più volte ai fini del raggiungimento degli impegni di mitigazione.

<sup>20</sup> Decision -/CMA.3 Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement, Annex, par. 1(f).

i propri NDCs e, ad esempio, dalle compagnie aeree private ai fini degli obiettivi CORSIA.

Peraltro, è stato chiarito che qualora i risultati di mitigazione trasferiti siano prodotti attraverso il nuovo meccanismo di mercato per lo sviluppo sostenibile anche le Parti venditrici sarebbero tenute ad effettuare un adeguamento corrispondente dei propri livelli di emissioni. Le Parti che “ospitano” i progetti di sviluppo sostenibile dovrebbero indicare all’autorità di supervisione per il funzionamento del meccanismo stesso (il c.d. “Supervisory Body”) a quale obiettivo internazionale di mitigazione tra quelli sopra descritti (e.g., NDCs o CORSIA) il risultato di mitigazione autorizzato si riferisce<sup>21</sup>. Rimane però aperta la questione delle c.d. “quote non autorizzate”. È stato infatti rilevato che nel caso queste ultime fossero vendute ciò potrebbe portare ad un rischio di doppio conteggio a scapito dell’integrità del sistema cooperativo di mercato.

Sempre nell’ambito del nuovo meccanismo per lo sviluppo sostenibile, ma con specifico riferimento al riutilizzo delle unità di mitigazione provenienti dal sistema precedente istituito nell’ambito del Protocollo di Kyoto (il *Clean Development Mechanism* – CDM), è stata adottata una soluzione di compromesso. Essa soddisfa solo in parte quanti temevano che la “risurrezione” delle vecchie unità potesse minare l’aspirazione dell’Accordo di Parigi verso obiettivi sempre più ambiziosi. Il testo finale prevede che solo una parte delle vecchie unità potrà essere utilizzata nel nuovo meccanismo di mercato per lo sviluppo sostenibile, in particolare, solo i progetti registrati dopo il 2013<sup>22</sup>.

Inoltre, anche se in una piccolissima percentuale rispetto a quanto auspicato, il 2% delle quote ottenute con il meccanismo di mercato per lo sviluppo sostenibile dovrebbe essere sottratto ai conteggi dei Paesi venditori e acquirenti al fine del raggiungimento dei propri NDCs ed essere invece utilizzato a beneficio dell’atmosfera (c.d. “overall mitigation in global emissions”)<sup>23</sup>.

A Madrid, nel 2019, il nuovo meccanismo per lo sviluppo sostenibile era stato fortemente criticato. Il relativo testo non prevedeva infatti alcun riferimento al necessario rispetto dei diritti umani. È certamente positivo il fatto che nelle regole per il funzionamento del nuovo meccanismo vi siano alcuni riferimenti, benché minimi (e, non è escluso, soltanto di facciata) in tal senso. Per esempio, è previsto che il Supervisory Body potrà valutare l’opportunità di coinvolgere le comunità locali e le popolazioni indigene, inclusa la possibilità di sottoporre a consultazione i progetti autorizzati nella Parte ospitante<sup>24</sup>.

Passi in avanti sono stati fatti anche in relazione all’attuazione del “quadro di riferimento avanzato di trasparenza” ai sensi dell’art. 13 dell’Accordo di Parigi. Anche tale aspetto rientra nel Paris Rulebook. Tale quadro di riferimento è spesso sottovalutato,

---

<sup>21</sup> Decision -/CMA.3 Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, Annex, par. 42.

<sup>22</sup> Ivi, Annex, par. 75(a).

<sup>23</sup> Ivi, par. 59.

<sup>24</sup> Decision -/CMA.3 Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, para 5(h) e Annex, par. 31(e).

ma è in realtà di fondamentale importanza. Infatti, il compromesso raggiunto a Parigi nel 2015 aveva determinato che gli NDCs fossero, a differenza dei *target* contenuti nel Protocollo di Kyoto, impegni (di diligenza) di riduzione delle emissioni, determinati dalle Parti autonomamente. Ciò implica l'assenza di un sistema strutturato di controllo del raggiungimento (o meno) degli NDCs. Era stata quindi prevista l'introduzione di impegni vincolanti, e a carico di tutte le Parti dell'Accordo, in termini di trasparenza. Su base biennale esse devono trasmettere al Segretariato della Convenzione quadro i dati relativi ai livelli delle emissioni di gas serra contenuti negli inventari nazionali<sup>25</sup>.

Le informazioni inviate al Segretariato servono a tenere traccia, anche a fini comparativi, dei progressi delle Parti nel raggiungimento dei contributi di mitigazione. Tali informazioni sono vagliate da esperti che verificano la compatibilità degli inventari con "le modalità, le procedure e le linee-guida" sulla trasparenza adottate dalla Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi, tenendo peraltro anche conto delle difficoltà incontrate dai Paesi in via di sviluppo<sup>26</sup>.

Data la necessità di trasmettere al Segretariato della Convenzione quadro il primo rapporto biennale sulle emissioni (c.d. "biennial transparency report") entro il 2024, le precedenti COP non erano riuscite a risolvere il problema di quali schemi e formulari le Parti avrebbero dovuto in concreto utilizzare per la compilazione degli inventari. La COP di Glasgow risolve questo punto specifico e "incoraggia" le Parti ad utilizzare le tabelle e i formulari forniti<sup>27</sup>.

È importante rilevare che la corretta preparazione, mantenimento e il progressivo aggiornamento degli inventari nazionali delle emissioni di gas serra sono collegati al meccanismo di *compliance* stabilito ai sensi dell'articolo 15 dell'Accordo di Parigi<sup>28</sup>. La decisione sulle "modalità, procedure e linee-guida" del capitolo sulla trasparenza include, infatti, un invito rivolto ai membri del meccanismo di *compliance* affinché si coordinino con gli esperti demandati al controllo degli inventari nazionali delle emissioni dei gas serra<sup>29</sup>. Sulla base delle risultanze della revisione tecnica effettuata da tali esperti, il meccanismo di *compliance* potrebbe decidere, purché con il consenso della Parte i cui inventari sono sotto osservazione, di intraprendere con quest'ultima una "considerazione facilitativa delle questioni" nel caso fossero rilevate delle "significative e costanti incongruenze" delle informazioni trasmesse rispetto alle modalità, le procedure e le linee-guida sulla trasparenza<sup>30</sup>. A differenza del sistema previsto dal Protocollo di Kyoto, l'approccio è evidentemente di tipo solo facilitativo e non anche (quasi) sanzionatorio.

Infine, l'altro grande tema in discussione a Glasgow era il c.d. "capitolo su *loss and damage*". Si tratta dei danni derivanti dai cambiamenti climatici che si verificano

---

<sup>25</sup> Art. 13(7) dell'Accordo di Parigi.

<sup>26</sup> Art. 13(11) e (13) dell'Accordo di Parigi.

<sup>27</sup> Decision -/CMA.3 Guidance operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement, par. 2.

<sup>28</sup> Si tratta del "mechanism to facilitate implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement" (art. 15 dell'Accordo di Parigi).

<sup>29</sup> Decision -/CMA.3 Guidance operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement, par. 40.

<sup>30</sup> La terminologia utilizzata nel testo è: «engage in a facilitative consideration of issues in cases of significant and persistent inconsistencies of the information submitted by a Party» (Decision 20/CMA.1, Annex, par. 22(b)).

nonostante l'adozione di misure di mitigazione e di adattamento<sup>31</sup>. Il problema principale era legato ai finanziamenti. I Paesi in via di sviluppo auspicavano l'istituzione di un organo di attuazione del meccanismo di Varsavia (creato nel 2013 per facilitare la cooperazione su questo tema), che fosse dotato di risorse finanziarie e tecniche. Tale organo sarebbe servito a rispondere alle esigenze delle Parti che si trovano già a dover fronteggiare gli effetti devastanti dei cambiamenti climatici nei propri territori. Per contro, i Paesi sviluppati temevano che dal finanziamento del capitolo su *loss and damage* potesse discendere una attribuzione diretta degli effetti di particolari eventi climatici.

A Madrid, nel 2019, era stato adottato il Santiago Network, che avrebbe dovuto fungere da catalizzatore di attività a diversi livelli per lo sviluppo di "approcci" ai fini della riduzione al minimo dei danni e le perdite derivanti dai cambiamenti climatici<sup>32</sup>. A Glasgow i Paesi in via di sviluppo (G77 insieme alla Cina) chiedevano l'istituzione di una "facility" dotata di capacità finanziarie. Il testo finale del Patto indica invece soltanto un "dialogue" tra le Parti, le organizzazioni rilevanti e i portatori di interesse al fine di discutere delle possibili soluzioni per finanziare le attività per la riduzione dei danni da cambiamenti climatici<sup>33</sup>.

Il capitolo su *loss and damage* è evidentemente un tema delicato e divisivo. In questo contesto si è inserita un'iniziativa promossa a margine del Vertice di Glasgow su proposta del Primo ministro scozzese Nicola Sturgeon. L'iniziativa "informale" in questione si prefiggeva di istituire un fondo di finanziamento per i danni da cambiamenti climatici e costituisce un esempio di "coalizioni di volenterosi" aperte a governi, a operatori privati, ad amministratori locali e a individui. Tali iniziative si sviluppano al di fuori, e spesso proprio a fronte dello stallo, dei negoziati ufficiali dell'ONU.

Sviluppi informali di questo tipo, si può sostenere, si verificano proprio grazie all'esistenza dei vertici delle Nazioni Unite. Per contro, essi potrebbero essere letti nel contesto più ampio di una progressiva marginalizzazione delle organizzazioni internazionali. Ciò si era visto, per esempio, anche nelle prime fasi della pandemia quando, a fronte del silenzio del Consiglio di sicurezza, si era assistito all'emersione di approcci nazionali individuali e alla parallela creazione di alleanze informali dominate egemonicamente da "like-minded States" con la marginalizzazione dell'Organizzazione mondiale della sanità<sup>34</sup>. Il limite di tali accordi informali è ovviamente che gli attori principali (per esempio, i principali Paesi consumatori di carbone) possono decidere molto più liberamente di non farne parte, oltre all'assenza di meccanismi di controllo del rispetto delle promesse fatte.

Sulla base di questa breve disamina di alcuni tra gli aspetti più rilevanti della COP di Glasgow è evidente che vi sono stati alcuni passi in avanti, come un significativo avanzamento nei lavori del Paris Rulebook, nonché la rinnovata necessità di contenere il riscaldamento del pianeta entro la soglia 1,5 °C. Allo stesso tempo, è chiaro che il

---

<sup>31</sup> Art. 8 dell'Accordo di Parigi.

<sup>32</sup> La terminologia utilizzata è «averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change» (Decision 2/CMA.2, par. 43).

<sup>33</sup> Decision -/CMA.3 Glasgow Climate Pact, par. 73.

<sup>34</sup> Si veda un mio precedente contributo su questo Osservatorio dal titolo *ONU e attività di contrasto al cambiamento climatico: (ulteriore rallentamento o accelerazione a fronte della pandemia?)*, 2020.

percorso di attuazione degli impegni contenuti nella Convenzione quadro e nell'Accordo di Parigi è ancora lungo. Al termine dei lavori della COP26 il Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ha affermato che «i passi fatti in avanti sono importanti, ma non sono ancora sufficienti»<sup>35</sup>.

*Dicembre 2021*

---

<sup>35</sup> Si veda [www.un.org/sg/en/node/260645](http://www.un.org/sg/en/node/260645).