

LA LUNGA MARCIA PER UN ACCORDO GLOBALE SUL CLIMA: DAL PROTOCOLLO DI KYOTO

ALL'ACCORDO DI PARIGI

Stefano Nespore

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I fatti e la scienza. – 3. La risposta della comunità internazionale: la Convenzione Quadro. – 3.1. Il principio della responsabilità comune ma differenziata – 3.2. Il *Berlin Mandate*. – 3.2. Il Protocollo di Kyoto. – 4. Il percorso verso l'accordo di Parigi. – 4.1. La prima tappa: l'accordo di Copenhagen e l'accordo di Cancùn. – 4.3. La seconda tappa: Durban 2011. – 5. Scienza e conflitti giudiziari nell'imminenza dell'Accordo. – 5.1. il 5° rapporto dell'IPCC. – 5.2. La via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico. – 6. Il *Paris Outcome*. – 6.2. La struttura del *Paris Outcome*: la Decisione della COP, l'Accordo di Parigi e il Preambolo. – 7. - Le finalità dell'Accordo: mitigazione, adattamento e flussi finanziari. – 7.1. La mitigazione. – 7.2. L'adattamento. – 7.3. Gli investimenti e i flussi finanziari. – 7.4. Perdite e danni conseguenti al cambiamento climatico. – 8. L'attuazione dell'Accordo. – 8.1. – Trasparenza e informazione. – 8.2. Assistenza finanziaria e tecnologica. – 8.3 L'efficienza: I. il *Sustainable Development Mechanism*. - 8.4. L'efficienza: II. Gli *International Transferred Mitigation Outcomes*. – 8.5. L'efficienza: III. il REDD. – 8.4. L'efficienza: IV. Il Comitato per agevolare l'attuazione dell'Accordo. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Il *Paris Climate Agreement* è stato definito "storico" dal segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki Moon; è stato qualificato "il primo accordo universale sul clima" dal presidente della Repubblica francese; per il presidente degli Stati Uniti l'Accordo è il segnale che "il mondo ha la volontà e la capacità di affrontare la sfida posta dal cambiamento climatico" e, analogamente, per il primo ministro britannico Cameron "la comunità internazionale ha mostrato ciò che può ottenere l'unità, l'ambizione e la perseveranza". Positivi, seppur non privi di critiche, sono stati anche i commenti a caldo della maggior parte delle organizzazioni ambientaliste: secondo Greenpeace "Questo accordo mette l'industria dei carburanti fossili dal lato sbagliato della storia" e secondo WWF l'accordo è "un forte segnale che i governi si impegnano finalmente a rispettare i dati scientifici"¹. Infine, l'Accordo è stato accolto sostanzialmente con favore anche dalla stampa mondiale e dagli organi di informazione che hanno seguito da vicino i negoziati. Prevalgono le valutazioni positive nei quotidiani italiani: "A Parigi l'accordo sul clima che cambia il volto dell'economia" secondo Repubblica², "Momento di passaggio storico, lo spartiacque tra l'era dei combustibili fossili e quella delle energia pulite" secondo La Stampa³.

¹ http://wwf.panda.org/about_our_earth/aboutcc/news/?258291/WWF-statement-on-COP21-Draft-Final-Agreement

² L'articolo è di A.CIANCIULLO del 12.12.2015, in www.repubblica.it/ambiente/2015/12/12/news/a_parigi_l_accordo_sul_clima_che_cambia_il_volto_dell_economia-129344517/

³ R.GIOVANNINI in La Stampa del 12\12\2015 www.lastampa.it/2015/12/12/scienza/ambiente/focus/ecco-cosa-prevede-laccordo-sul-clima-di-parigi-f09jKodxJkMli2YKRijpPO/pagina.html

Gli effetti sui mercati non si sono fatti attendere: nei giorni successivi all'Accordo sono crollate le azioni delle società minerarie che estraggono carbone (*Peabody Energy*, la più importante società mineraria degli Stati Uniti, ha perso in due giorni oltre il 10%). Per converso, hanno registrato aumenti consistenti tutte le azioni delle imprese che operano nella *green economy*.

Sono da condividere queste reazioni positive? Oppure ha ragione chi ricorda che nei ventun'anni seguiti all'entrata in vigore della Convenzione quadro sono stati annunciati decine di accordi storici, rivelatisi poi inutili⁴ e ha ragione George Monbiot che su *The Guardian* osserva: "*rispetto a quello che avrebbe potuto essere, è un miracolo. Rispetto a quello che avrebbe dovuto essere, è un disastro*"⁵?

Proverò a dare una risposta a questa domanda. Devo però subito avvertire che non è possibile formulare giudizi su ciò che l'Accordo dice, e soprattutto su ciò che non dice, limitandosi a una lettura e da un'analisi del testo: è necessario infatti risalire indietro nel tempo, ai lavori e ai negoziati avviatisi allorché si prospettava il fallimento del Protocollo di Kyoto e, conseguentemente, l'inutilità di prorogare alla sua scadenza il primo periodo di impegno senza introdurre profonde modifiche.

Inserito in questa prospettiva temporale, l'Accordo, che pure contiene parti assai innovative, risulta un evento tutt'altro che inaspettato o improvviso, ma il prodotto, già ampiamente delineato allorché la Conferenza di Parigi è stata aperta, di un lungo lavoro di preparazione da parte della "diplomazia del clima", formata dagli esperti che lavorano a tempo pieno nell'organizzazione creata dalla Convenzione quadro: un lavoro protrattosi per anni, che ha comportato la stesura di innumerevoli documenti preparatori e l'organizzazione di centinaia di incontri, spesso informali, con i delegati degli Stati.

Sotto questo profilo, l'Accordo costituisce, oltre che un punto di partenza per un nuovo approccio al contenimento del cambiamento climatico, anche un punto di arrivo.

*

4 G.F. WILL, *The Paris agreement is another false 'turning point' on the climate*, The Washington Post, 16.12.2015, www.washingtonpost.com/opinions/another-false-turning-point-on-the-climate/2015/12/16/e16dbc36-a35b-11e5-9c4e-be37f66848bb_story.html?postshare=541451819067655&tid=ss_mail

⁵ G. MONBIOT, *Grand promises of Paris climate deal undermined by squalid retrenchments*, in The Guardian 12.12.2015, www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2015/dec/12/paris-climate-deal-governments-fossil-fuels. L'articolo di Monbiot è stato ripreso da M. MONTINI, *L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici: miracolo o disastro?* In Greenreport.it <http://www.greenreport.it/news/clima/laccordo-di-parigi-sui-cambiamenti-climatici-miracolo-o-disastro/>. Montini osserva che "*l'Accordo di Parigi presenta forse più elementi positivi che negativi. Se tuttavia l'analisi si sposta verso un punto di vista più sostanziale, le preoccupazioni che esso possa nel complesso rivelarsi un fallimento, se non addirittura un disastro, aumentano considerevolmente*".

In questo articolo, dopo una breve premessa informativa sul cambiamento climatico, sul sorgere dell'attenzione della comunità internazionale e sullo sviluppo dei dati scientifici (cap.2) e dopo un breve esame della Convenzione quadro e del protocollo di Kyoto poi (cap.3), mi soffermerò sui negoziati che hanno preceduto l'Accordo di Parigi (cap.4) e su alcuni fatti che nel corso del 2015 hanno influito sul negoziato finale (cap.5), per poi esaminare il contenuto dell'Accordo (cap.6) e formulare alcune osservazioni conclusive (cap.7).

2. Padron Cipolla, nei *Malavoglia* di Verga, sa perfettamente perché il clima è cambiato e perché non piove più: «Non piove più perché hanno messo quel maledetto filo del telegrafo che si tira tutta la pioggia e se la porta via».

L'uomo – senza volerlo e senza saperlo – ha modificato il clima, cioè, per usare la definizione tecnica, quel sistema interattivo determinato da quattro componenti principali: l'idrosfera, la criosfera, la superficie terrestre unitamente alla biosfera e l'atmosfera.

Contrariamente a quanto molti pensano, la scoperta che, usando i combustibili fossili e deforestando il pianeta, si produceva un surriscaldamento dell'atmosfera risale alla fine del XIX secolo: lo scienziato svedese Svante Arrhenius addirittura calcolò l'incremento di calore provocato dalle emissioni di anidride carbonica a seguito dell'uso del carbone; successivamente, nel 1908, descrisse la teoria dell'effetto serra. Alcuni decenni più tardi, lo scienziato inglese Guy Stewart Callender individuò un collegamento tra l'utilizzo di combustibili fossili e l'incremento della temperatura globale.

Erano dati già allarmanti, accantonati e dimenticati però per il prevalere degli obiettivi di sviluppo economico, per raggiungere i quali l'utilizzo dei combustibili fossili era uno strumento imprescindibile.

Solo alla fine degli anni Settanta, nel corso della prima *World Meteorological Conference*, i pericoli posti dal cambiamento climatico divengono oggetto di esame e discussione a livello internazionale. Ma deve passare ancora quasi un decennio prima che gli studi e le ricerche di climatologia, in particolare quelle dello statunitense James Hansen, inducessero nel 1988 l'Assemblea delle Nazioni Unite ad adottare la risoluzione denominata "Protezione del clima globale": per la prima volta il cambiamento climatico – pur essendo ancora un'ipotesi sulla base dei dati scientifici allora disponibili ed essendo altresì un'ipotesi che esso dipendesse dall'attività dell'uomo - viene qualificato come un "*common concern of humankind*". Dell'anno seguente è la dichiarazione sull'ambiente dell'Aia che afferma con vigore il pericolo del riscaldamento globale,

richiede interventi urgenti per contenere il cambiamento climatico; lì è richiamato per la prima volta il principio della responsabilità comune ma differenziata di tutti gli Stati e la necessità di adottare un principio di equità nella ripartizione degli sforzi. Il richiamo – vale la pena di ricordarlo - è giustificato dalla considerazione che a quel tempo la maggior parte delle emissioni proveniva ancora dai paesi industrializzati.

Da allora, enormi sono stati i progressi delle conoscenze scientifiche sul cambiamento climatico, quasi integralmente dovuti al lavoro delle centinaia di scienziati di ogni paese che fanno capo all'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ipcc)⁶, formato da scienziati di tutti i paesi che si occupano delle varie discipline rilevanti per il fenomeno del cambiamento climatico.

Sinora, l'Ipcc ha elaborato cinque rapporti (ciascuno articolato in tre sub-rapporti, preparati da tre gruppi di lavoro) che offrono i progressi delle ricerche e delle analisi.

Con il primo rapporto del 1990 l'Ipcc ha formulato solo delle ipotesi su possibili effetti dell'attività dell'uomo sul clima: sulla base di questo rapporto, quindi in applicazione del principio di precauzione, è adottata la Convenzione quadro nel 1992⁷. La conferma scientifica della fondatezza e della tempestività dell'intervento della comunità internazionale è giunta solo con il terzo rapporto, pubblicato nel 2001: sulla base dei dati raccolti, la responsabilità dell'uomo per il cambiamento climatico è qualificata non più una ipotesi ma un fenomeno "assai probabile". Ancor più preciso è il quarto rapporto del 2007 ove si afferma che il cambiamento climatico è in corso ed è dovuto all'attività dell'uomo con un grado di probabilità tra il 90% e il 99%. È in questo rapporto che si indica anche la necessità di contenere l'aumento della temperatura alla fine del secolo entro i 2°C rispetto ai livelli preindustriali per evitare conseguenze irreversibili sul clima. Inoltre tutti gli oltre 900 articoli apparsi fino a quel momento su riviste scientifiche accreditate internazionalmente e soggette a *peer review* erano concordi nel ritenere che il clima si stava surriscaldando e che la responsabilità ricadeva principalmente sull'uso di combustibili fossili (ciò

⁶L'Ipcc è stato costituito da due organizzazioni internazionali - *United Nations Environment Program* (UNEP) e Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e poi assunto nell'ambito delle Nazioni Unite. È organizzato in tre Gruppi di lavoro e una *Task Force*. Il primo gruppo si occupa degli aspetti scientifici del cambiamento climatico; il secondo degli impatti, dei problemi di adattamento e di vulnerabilità di particolari aree geografiche; il terzo della mitigazione e quindi dei metodi di contenimento del cambiamento climatico. C'è poi una *Task Force* che si occupa dei metodi per calcolare le emissioni di gas a livello nazionale.

⁷È interessante notare che anche la Convenzione di Vienna per la protezione della fascia di ozono fu adottata nel 1985, in applicazione del principio di precauzione, sulla base delle ipotesi formulate dagli scienziati e solo in seguito queste ipotesi trovarono conferma definitiva in un Rapporto congiunto dell'UNEP e dell'OMM. Tuttavia, già pochi mesi dopo l'adozione della Convenzione venne rilevato un vastissimo buco nello strato di ozono sopra l'Antartide.

che restava oggetto di dibattito e necessitava di successivi approfondimenti era quando e con quali modalità il cambiamento climatico avrebbe prodotto i suoi effetti)⁸.

Nonostante ciò, durante tutto il primo decennio del secolo, per una gran parte dell'opinione pubblica in Europa e soprattutto negli Stati Uniti il cambiamento climatico era nulla più di un'ipotesi ancora non scientificamente verificata. Questa divergenza tra dati scientifici e opinione pubblica è spiegabile sotto molti punti di vista.

Ha svolto un ruolo assai importante la campagna d'opinione organizzata da società e gruppi legati all'utilizzo dei combustibili fossili che hanno erogato enormi finanziamenti a Università, hanno istituito centinaia di borse di studio, hanno avviato decine di progetti di ricerca e costituito fondazioni dotate di ingenti capitali; hanno incaricato le più importanti agenzie di comunicazione per diffondere il convincimento che non c'erano prove conclusive che il cambiamento climatico fosse una realtà⁹.

Questa attività di manipolazione del consenso non spiega tuttavia, da sola, lo scetticismo diffuso.

Altri fattori hanno svolto un ruolo nel determinare questa sorta di impermeabilità di ampi settori dell'opinione pubblica nel recepire dati confermati, come si è visto, da un consenso pressoché unanime degli scienziati del settore: tra questi, le difficoltà di quella che viene chiamata "scienza della comunicazione scientifica"¹⁰ nel trasmettere informazioni comprensibili e affidabili, su questioni assai complesse e anche – come ha chiarito la psicologia climatica, una disciplina sviluppatasi in questi anni proprio per spiegare il fenomeno - la difficoltà di prendere in considerazione rischi di carattere globale e per di più con effetti assai lontani nel tempo: "è difficile per chiunque essere disposto a compiere sacrifici immaginando un futuro drammaticamente differente dal presente"¹¹.

⁸ Non è questa la sede per soffermarsi su tutti gli aspetti scientifici del cambiamento climatico. Vasta è la letteratura anche italiana sull'argomento. Rinvio anche a J.T. ABATZOGLOU, J.DIMENTO, P. DOUGHMAN, S.NESPOR, *A Primer on Global Climate-Change Science*, in J.DIMENTO, P. DOUGHMAN (a cura di) *Climate Change*, 2° ediz., MIT Press 2014.

⁹ N. ORESKES, E. CONWAY, *Merchants of Doubt*, 2011, Bloomsbury 2012; la storia della politica di "seminare dubbi e incertezze" sui dati scientifici è ricostruita anche nell'ottimo articolo di R.E. DUNLAP – P.J. JACQUES, *Climate Change Denial Books and Conservative Think Tanks: Exploring the Connection*, in *American Behavioral Scientist*, 699, 2013; si veda inoltre T. GERMAIN, *The Anti-Science Climate Denier Caucus*, in *Thinkprogress*, 26\6\2013 <http://thinkprogress.org/climate-denier-caucus-114th-congress/>, con una mappa di tutti i rappresentanti politici che negano l'esistenza del cambiamento climatico.

¹⁰ D.M. KAHAN, *What is the Science of Science Communication* in *Journal of Science Communication*, 1, 2015, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2562025

¹¹ Lo sviluppo della psicologia del clima è dovuto in particolar modo agli studi portati avanti da Dan Kahan e altri nell'ambito dello *Yale Project on Climate Change Communication*: si veda per esempio D. KAHAN, D. BRAMAN, HANK JENKINS-SMITH, *Cultural Cognition of Scientific Consensus* in *Journal of Risk Research* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1549444

Solo con il quinto rapporto dell' IPCC, pubblicato in parte nel 2013 e poi integralmente alla fine del 2014 con la conferma delle conclusioni già raggiunte e della gravità della situazione, si è ridotta la compagine di coloro che, soprattutto negli Stati Uniti, continuano a manifestare scetticismo e dubbi sul cambiamento climatico o addirittura a considerare l'argomento come frutto di "propaganda politica"; anche molte importanti multinazionali del settore dell'energia hanno annunciato l'avvio di progetti volti a contribuire a ridurre i rischi derivanti dal cambiamento climatico: l'esempio forse più significativo è costituito dalla multinazionale Exxon-Mobil¹².

3. Nel 1992, nell'ambito della Conferenza di Rio (*UN Conference on Environment and Development*, UNCED, c.d. *Earth Summit*), è adottata la Convenzione quadro sul cambiamento climatico (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), entrata in vigore il 21 marzo 1994¹³.

La Convenzione è stata ratificata da 195 Stati – praticamente tutta la comunità internazionale – che da allora partecipano alle periodiche Conferenze delle parti (*Conference of Parties*, COP). L'obiettivo della Convenzione, indicato dall'art.2, è il "conseguimento della stabilizzazione della concentrazione di gas serra nell'atmosfera in una misura che impedisca pericolose interferenze antropogeniche con il clima", mediante processi di mitigazione del cambiamento e di adattamento allo stesso.

La Convenzione dedica ampio spazio al principio della responsabilità comune ma differenziata (*Common but differentiated responsibilities*, CBDR). È un aspetto sul quale è necessario soffermarsi, perché è uno dei punti cruciali intorno ai quali si snoda la storia dei negoziati sul clima fino all'Accordo di Parigi.

3.1. Il CBDR prevede l'adozione di norme che garantiscono un trattamento diverso e più favorevole agli Stati meno sviluppati rispetto agli Stati industrializzati. Esso compare, in modo ancora non compiutamente definito, nella dichiarazione conclusiva della Conferenza di Stoccolma del 1972 su ambiente e sviluppo¹⁴, costituisce poi il tema ispiratore del c.d. rapporto *Brundtlandt* del 1987 ed

¹²Si veda sul sito di ExxonMobil la parte dedicata a questo argomento: <http://corporate.exxonmobil.com/en/current-issues/climate-policy>

¹³La UNFCCC è una delle tre Convenzioni adottate a Rio, unitamente alla Convenzione sulla biodiversità (*UN Convention on Biological Diversity*) e alla Convenzione per la lotta alla desertificazione (*Convention to Combat Desertification*).

¹⁴La Conferenza di Stoccolma (*United Nations Conference on the Human Environment*, UNCHE) si è conclusa con una Dichiarazione ove si stabilisce di tenere conto delle "... circumstances and particular requirements of developing countries and any costs which may emanate from their incorporating environmental safeguards into their development planning..."

è eretto a vero e proprio principio del diritto ambientale internazionale nella Conferenza di Rio del 1992.

La ragione del trattamento differenziato si basa su considerazioni di carattere storico. Gli attuali stati industrializzati hanno accumulato immensi benefici economici per aver avuto la possibilità di avviare il loro processo di sviluppo in un'epoca in cui non si teneva conto degli effetti negativi sull'ambiente dell'uso dei combustibili fossili: questa possibilità ha prodotto enormi danni all'ambiente e ha posto oggi questi stati in una posizione avvantaggiata rispetto a tutti gli altri e in particolare rispetto agli Stati che solo oggi cominciano a svilupparsi. Una limitazione dell'uso dei combustibili fossili che non tenga conto di questo aspetto priverebbe molti Stati del loro diritto allo sviluppo e garantirebbe ai paesi industrializzati di mantenere la loro egemonia economica¹⁵.

Così, dopo che nel preambolo della Convenzione si afferma che *"I paesi sviluppati hanno storicamente prodotto e attualmente producono la maggior parte delle emissioni di gas serra"*, l'art.3, nel porre i principi, stabilisce che il CBDR è il principio cardine sulla base del quale avviare le iniziative di mitigazione del cambiamento climatico:

"1. Le Parti devono proteggere il sistema climatico a beneficio della presente e delle future generazioni, su una base di equità e in rapporto alle loro comuni ma differenziate responsabilità e alle rispettive capacità. Pertanto i Paesi sviluppati che sono Parti alla Convenzione (inclusi in un apposito elenco allegato) devono prendere l'iniziativa nella lotta contro i cambiamenti climatici e i relativi effetti negativi. 2. Le esigenze specifiche e le circostanze speciali dei Paesi in sviluppo che sono Parti alla Convenzione, in particolar modo di quelli che sono facilmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti di clima, e di quelle Parti, soprattutto dei Paesi in sviluppo, che dovrebbero sostenere un onere sproporzionato o abnorme ai sensi della Convenzione, devono essere prese in completa considerazione".

Tuttavia, l'art.3 presenta molti punti oscuri ed è un buon esempio di quella "ambiguità costruttiva" che permette di raggiungere difficili accordi nel diritto internazionale. Prima di tutto, non offre una

¹⁵ Non va dimenticato che gli Stati in via di sviluppo hanno considerato per molti decenni la tutela dell'ambiente come lo strumento di una nuova politica postcoloniale, volto a mantenere la loro condizione di inferiorità economica e tecnologica. Così, nel 1964, la prima Conferenza indetta dalle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD) ha proclamato che la responsabilità del sottosviluppo dei paesi poveri dipende dai paesi ricchi. Nel dicembre del 1986 la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite proclama (con il solo voto contrario degli Stati Uniti) che *"il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile per effetto del quale ciascun uomo e tutti i popoli hanno diritto di partecipare e contribuire allo sviluppo economico, sociale, politico e culturale nel quale tutti i diritti umani e le libertà fondamentali possono essere pienamente realizzati"*. Lo sviluppo è quindi concepito come diritto umano, sommatoria di componenti sociali, politiche e culturali che ricomprende tutti i diritti umani e le libertà fondamentali. Sul tema si può vedere V.HEYVAERT, *Hybrid Norms in International Law LSE Law, Society and Economy Working Papers* 6/2009 London School of Economics and Political Science <http://ssrn.com/abstract=1342366>.

definizione del principio. Né si può far riferimento all'art.1, che contiene le definizioni dei termini utilizzati nella Convenzione, perché neppure lì il CBDR figura. Mancano inoltre sia un chiarimento dell'espressione "prendere l'iniziativa" ("*take the lead*" nel testo), sia una indicazione di quali siano i paesi che debbono beneficiare dell'iniziativa, se siano cioè tutti i paesi non sviluppati o non industrializzati o solo i paesi meno sviluppati e particolarmente vulnerabili.

Manca infine un chiarimento su un aspetto che ben presto diverrà di cruciale importanza, e cioè quali siano le condizioni economiche e sociali che rendono un paese in via di sviluppo un paese sviluppato¹⁶. Si tratta di una mancanza, probabilmente voluta (nel 1992 si era già avviato il processo che avrebbe enucleato dalla generica massa di paesi in via di sviluppo quei paesi – in particolare Cina e India - che, avvantaggiandosi delle politiche di globalizzazione, avrebbero in pochi anni compiuto un accelerato processo di sviluppo) che determinerà venti anni di incomprensioni, scontri, contrapposizioni e, in definitiva, l'impossibilità di raggiungere un accordo globale sul clima¹⁷.

3.2. Il c.d. *Berlin Mandate* è un documento approvato alla prima COP, svoltasi a Berlino nell'aprile del 1995¹⁸. È a questo documento che si deve la trasformazione del CBDR così come ambiguamente articolato dalla Convenzione in quella che è stata definita una sorta di muraglia che per anni ha diviso in modo insormontabile due blocchi: gli Stati industrializzati previsti nell'Annex 1 della Convenzione e tutti gli Stati, più o meno industrializzati, che non sono stati inclusi nell'Annex 1: una muraglia che solo venti anni dopo con l'Accordo di Parigi sarà ufficialmente superata.

Il documento infatti, partendo dalla premessa dei "*legittimi bisogni dei paesi in via di sviluppo di realizzare una crescita economica sostenuta e di sradicare la povertà*" (1c) e ribadendo le considerazioni svolte nel Preambolo della Convenzione sulla responsabilità storica dei paesi sviluppati nella produzione della maggior parte delle emissioni di gas serra (1d), stabilisce che, in

¹⁶S.G.BARBABAS, *Responsibilities (CBDR) under the International Regime on Climate Change* <http://ssrn.com/abstract=2257342>

¹⁷ Il contenuto e l'estensione della CBDR hanno creato dissidi e conflitti anche nel corso dei negoziati presso le Nazioni Unite per definire la "*post-2015 Development Agenda*", che sostituisce il *Millennium Development Goals* scaduto alla fine del 2015 (approvata nel settembre del 2015 dallo *U.N. Sustainable Development Summit*). In particolare, secondo i paesi in via di sviluppo, la CBDR deve essere considerata come un principio di carattere generale e, in particolare, un "*overarching principle*" nel settore dello sviluppo sostenibile, mentre secondo molti paesi sviluppati la CBDR si applica solo nell'ambito del diritto ambientale: vedi in proposito A. K. LEONG, *CBDR in the Post-2015 Development Agenda*, in <http://ssrn.com/abstract=2593510>

¹⁸ Il testo del *Berlin Mandate* è in: <http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf#page=4>. Sull'organizzazione e le trattative della COP-1 vedi B.KJELLEN, *Reflections on the Berlin Mandate* www.eurocapacity.org/downloads/Reflections_on_Berlin_Mandate.pdf. Kjellen è stato il rappresentante della Svezia alla COP-1 e, in precedenza, alla Conferenza di Rio.

base al principio della CDR, non dovrà essere introdotto alcun obbligo per gli stati non inclusi nell'Annex 1 (2b).

Questa disposizione, in realtà, non applica, ma modifica il concetto di CDR, così come previsto dalla Convenzione e da tutti gli atti che l'hanno preceduta. Da una concezione di una responsabilità comune da distribuire con equità tra i vari stati, nel *Berlin Mandate* si passa a una concezione che cancella l'aggettivo "comune", escludendo qualsiasi valutazione equitativa: CDR significa così nessuna responsabilità per i paesi in via di sviluppo, indipendentemente dal contributo che essi producono o produrranno al cambiamento climatico¹⁹.

3.3. Il Protocollo di Kyoto²⁰, adottato all'ultimo istante a conclusione della COP-3 nel 1997 ed entrato in vigore nel 2005, prevede, in applicazione dell'interpretazione del principio della CDR adottata nel *Berlin Mandate*, obblighi vincolanti di contenimento delle emissioni di gas serra esclusivamente a carico dei 37 paesi industrializzati indicati nell'Annex 1. Questi paesi sono così tenuti a ridurre le emissioni di gas serra del 5% al di sotto del livello raggiunto nel 1990 nel corso del primo periodo di impegno con inizio previsto nel 2008 e conclusione nel 2012 (art.3). Per il periodo anteriore al 2008, gli Stati contraenti si impegnano ad ottenere entro il 2005 concreti progressi nell'adempimento degli impegni assunti.

Il Protocollo è apparso fin dal primo momento un faticoso compromesso inidoneo a raccordare le diverse esigenze dei Paesi che hanno partecipato ai negoziati: sono stati subito posti in evidenza l'eccessiva rigidità dell'approccio rispetto alla complessità tecnica e politica dei temi da affrontare, l'omessa valorizzazione di possibili contributi volontari di tutti i paesi. Inoltre, gli obblighi previsti per i paesi industrializzati, pur assai gravosi, sarebbero stati insufficienti per raggiungere l'obiettivo della Convenzione di stabilizzare il cambiamento climatico: essi infatti, Stati Uniti compresi rappresentavano meno del 50% delle emissioni globali.

A ciò va aggiunto che la decisione degli Stati Uniti, il maggior produttore mondiale di emissioni di gas serra, di non ratificare il Protocollo e di sottrarsi agli obblighi concordati (assai più lievi, tra

¹⁹A.MUMMA – D.HODAS, *Designing a Global Post-Kyoto Climate Change Protocol that Advances Human Development* in *Georgetown International Environmental Law Review*, pagg.630 e segg, 2008.

²⁰Il testo del Protocollo è in <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20021138/201510150000/0.814.011.pdf>. Sul Protocollo e sulle ragioni del suo insuccesso c'è una folta letteratura: per un accurato elenco si veda RAFAEL LEAL-ARCAS, *Kyoto and the COPs: Lessons Learned and Looking Ahead*, in *Hague Yearbook of International Law*, 17, 2010, specificatamente nota 4 a pag.19; altra bibliografia sul punto *infra*, note 72 e 73.

l'altro, di quelli accettati dall'Unione europea) a fronte dell'esonero di qualsiasi obbligo a carico dei paesi in via di sviluppo (tra i quali la Cina e l'India), ha fatto sì che i paesi vincolati dal Protocollo si riducessero a rappresentare il 14% delle emissioni globali, mentre Stati Uniti e Cina da soli ne rappresentavano il 50%. Così, già nel 2008, allorché inizia il primo periodo di impegno, l'inutilità del Protocollo era sotto gli occhi di tutti, nonostante lo sforzo dell'Unione europea di rispettarlo, ponendosi come leader, anche dal punto di vista etico, nella comunità internazionale della battaglia per contenere il cambiamento climatico. Il fallimento del Protocollo risulta poi ampiamente confermato dal fatto che, alla fine del periodo di impegno nel 2012, le emissioni globali sono consistentemente aumentate.

4. Ancor prima dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto si avviano i negoziati per porre le basi del regime successivo alla scadenza, nel 2012, del primo periodo di impegno.

Appare chiaro che la condizione è però quella di ricondurre il principio della CBDR al significato posto nella Convenzione quadro, reintroducendo quindi una responsabilità comune di tutti gli stati, ancorché differente e abbandonando l'interpretazione introdotta dal Berlin Mandate. Solo in questo modo è possibile riportare gli Stati Uniti al tavolo dei negoziati e ottenere il coinvolgimento del paese con le maggiori emissioni di gas serra in un accordo per contenere il cambiamento climatico.

Strettamente collegata alla precedente è l'altra condizione di smontare la concezione unitaria di paesi in via di sviluppo che raccoglie ormai paesi che ben poco hanno in comune dal punto di vista dell'economia, delle prospettive di crescita e dello stesso processo di sviluppo. La realizzazione di questa condizione si scontra tuttavia contro due ordini di critiche: il primo, politico, costituito dal netto rifiuto della Cina e soprattutto dell'India, la cui produzione di emissioni di gas serra è in continuo aumento, di accettare qualsiasi modifica del *Berlin Mandate* e di abbandonare l'ombrello protettivo dato dall'inclusione nei paesi in via di sviluppo. Il secondo ordine, teorico, proveniente da influenti giuristi e politologi soprattutto statunitensi, per i quali lo strumento degli accordi ambientali globali e vincolanti deve considerarsi sorpassato²¹.

Tutte queste critiche hanno svolto un ruolo determinante sull'impostazione del *Bali Action Plan* con il quale si conclude nel 2007 la COP-13: il piano infatti separa i futuri negoziati in due percorsi, con diversi contenuti, in modo da soddisfare sia i paesi sviluppati che i paesi in via di sviluppo

²¹ Per riferimenti vedi *infra*, note 74 e 75.

(senza peraltro ancora definire le due espressioni e senza affrontare, soprattutto, la questione sempre più pressante e cioè quando un paese in via di sviluppo si considera sviluppato)²².

4.1. Questa è la situazione allorché nel 2009 si apre a Copenhagen la COP-15. Le attese diffuse in merito al raggiungimento di un Accordo vincolante destinato a succedere al Protocollo di Kyoto sono però smentite. Le trattative si concludono faticosamente con un Accordo di puro valore “politico” (il c.d. *Copenhagen Accord*), privo di valore legale o vincolante e neppure adottato come ufficiale decisione della COP che si limita a “prenderne nota”. Per questo, è stato giudicato all’epoca quasi unanimemente un fallimento²³.

Visti retrospettivamente i giudizi negativi non sono condivisibili: infatti, è proprio questa una delle due tappe che pongono le basi, ancora fragili, sulle quali verrà costruito l’Accordo di Parigi del 2015²⁴.

Oggetto dell’Accordo sono tre punti di fondamentale importanza:

a) Per la prima volta tutte le Parti dichiarano di volersi attenere, sia pure sulla base di valutazioni di equità e in un contesto di sviluppo sostenibile, ai dati risultanti dalle ricerche scientifiche e, in particolare, alle conclusioni raggiunte dal 4° rapporto dell’IPCC. Nell’impossibilità di indicare un limite condiviso da paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo all’aumento della temperatura globale, viene indicato solo un impegno di effettuare “profonde riduzioni” (*deep cuts*) nelle emissioni di gas serra su scala globale entro il 2050;

b) Per la prima volta sono poste le premesse per la ricerca di regole condivise che garantiscano l’erogazione da parte dei paesi ricchi, con modalità e in tempi predeterminati, delle risorse finanziarie necessarie per realizzare i progetti di riduzione delle emissioni nei paesi poveri²⁵. È un punto che in passato è stato oggetto di conflitti e rivendicazioni a causa della reciproca sfiducia tra paesi erogatori e paesi percettori dei finanziamenti: i primi sul corretto uso delle risorse versate, i

²² <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>

²³ Si veda per esempio W.BOYD, *Climate Change, Fragmentation, And The Challenges Of Global Environmental Law: Elements Of A Post-Copenhagen Assemblage* in Uni. of Colorado, Legal Studies Research Paper Series, Working paper number 11-01, 2011 <http://ssrn.com/abstract=173912>

²⁴ In questo senso, si vedano D.BODANSKY, *The Copenhagen Climate Change Conference*, in *American Journal of International Law*, 2010; S.NESPOR, *La conferenza di Copenhagen: un accordo fallimentare o la base di un nuovo ordine internazionale per il contenimento del cambiamento climatico?*, in questa Rivista, pag.467, 2010.

²⁵ Soprattutto nel corso del 2009 numerosi sono stati gli studi che si sono soffermati sulla necessità di mettere a punto strategie finanziarie condivise per il contenimento delle emissioni su scala globale. In particolare, si vedano R.B.STEWART – B.KINGSBURY – B.RUDYK, (a cura di), *Climate Finance: Regulatory and funding Strategies for Climate Change and Global Development*, NYU Press, New York ottobre 2009, disponibile in www.climatefinance.org; A.PENDLETON, S.RETALLACK, *Fairness in Global Climate Change Finance*, Institute for Public Policy Research, Londra 2009 consultabile in www.boell.de/ecology/climate/climate-energy-6455.html

secondi sull'affidabilità degli impegni assunti dai paesi industrializzati per sostenere gli investimenti. La sfiducia di questi ultimi era alimentata anche dalla mancanza di organismi effettivamente indipendenti, preposti a verificare e garantire gli adempimenti assunti. Le autorità esistenti, quali il GEF (*Global Environment Facility*) e la Banca Mondiale, erano sgradite ai paesi emergenti perché controllate dai paesi ricchi; d'altro canto, questi ultimi diffidavano di altre soluzioni che non permettessero il controllo sull'utilizzazione delle risorse erogate²⁶.

c) Per la prima volta, soprattutto, i paesi economicamente emergenti partecipano ai negoziati come gruppo a sé stante. Ancorché individuati con una perifrasi²⁷, essi acconsentono a formulare volontariamente piani di contenimento del cambiamento climatico sottoponendoli a verifica da parte di organi indipendenti e inserendoli in un accordo internazionale come parte integrante. Così, mentre i paesi industrializzati dell'Annex 1 del Protocollo di Kyoto si assumono l'impegno di presentare entro il 31 gennaio 2010 i piani contenenti l'indicazione degli obblighi che intendono assumere per ridurre le emissioni di gas serra entro il 2020, i paesi economicamente emergenti si impegnano soltanto a indicare entro la medesima data del 31 gennaio 2010 i piani con gli interventi di mitigazione del cambiamento climatico che intendono volontariamente avviare a livello nazionale entro il 2012 (*Nationally Appropriate Mitigation Actions* o NAMA's: sono i precursori degli *Intended Nationally Determined Contributions*, INCD, che saranno previsti nell'Accordo di Parigi).

Queste disposizioni segnano l'inizio dello sfaldamento della barriera eretta dal *Berlin Mandate* e del sistema previsto Protocollo di Kyoto sotto tre importanti profili.

In primo luogo i paesi economicamente emergenti acconsentono a assumere iniziative per contenere il cambiamento climatico, pur restando il diverso e più oneroso trattamento riservato a paesi ricchi.

Come diretta conseguenza, si incrina l'unità dei paesi in via di sviluppo, fino a questo momento indipendente dal diverso grado di sviluppo economico raggiunto dai vari paesi.

Infine, viene abbandonato lo schema di convenzione vincolante per tutti sulla base del quale era stato elaborato il Protocollo di Kyoto e viene avviata l'elaborazione di un diverso schema basato

²⁶Questo aspetto è stato posto in evidenza in un saggio che ha di poco preceduto la COP-15: M.ATHENA BALLESTEROS, S.NAKHOODA, J.WERKSMAN, *Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*, World Resources Institute, Washington 2009.

²⁷Sono indicati come tutti i paesi non inclusi nell'Annex 1, ma con esclusione del gruppo dei paesi più poveri (c.d. LDC, *Least Developed States*, composto da 49 Stati) e degli Stati il cui territorio è costituito da piccole isole (c.d. AOSIS, *Alliance of small-island States*, composta da 39 Stati).

sulla partecipazione e la cooperazione dei singoli stati per il raggiungimento di un obiettivo comune. È lo schema che sarà, di lì a qualche anno, usato per l'Accordo di Parigi.

L'accordo politico di Copenhagen è stato sottoscritto solo da pochi paesi (fatto che è stato considerato come uno dei segni più manifesti del fallimento della Conferenza). Tuttavia, un rapporto predisposto dall'UNEP nel 2011²⁸ rileva che nel periodo immediatamente successivo ben 140 paesi hanno aderito presentando propri piani come previsto dall'accordo. Di questi, 42 erano paesi industrializzati, tra cui gli Stati Uniti. Ma, e questo è l'aspetto più significativo, anche 43 stati appartenenti al gruppo dei paesi in via di sviluppo – tra questi la Cina, l'India e il Brasile – hanno volontariamente presentato i propri piani di riduzione delle emissioni entro il 2020.

Le conclusioni del rapporto non sono però ottimistiche: sulla base dei piani presentati le emissioni nel 2020 saranno più alte del limite di 2°C di temperatura di aumento rispetto all'epoca preindustriale che costituisce l'obiettivo da raggiungere. Pertanto, conclude il rapporto, per raggiungere l'obiettivo non sarà sufficiente soltanto rispettare pienamente i piani, ma sarà altresì necessario che ciascuno Stato si proponga obiettivi più ambiziosi da raggiungere entro il 2020.

Si giunge così a Cancùn nel 2011, dove gli impegni "politici" assunti dai vari Stati a Copenhagen concernenti gli obiettivi di riduzione delle emissioni da raggiungere entro il 2020 sono formalmente recepiti nella decisione conclusiva della COP-16²⁹: ci sono tutte le principali potenze economiche mondiali e i principali responsabili delle emissioni di gas serra. Più in generale, le Parti affermano di condividere una visione comune in merito al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Convenzione quadro "sulla base dell'equità e nel rispetto del CBDR e delle rispettive capacità": come si vede, siamo ormai lontani dalla rigida impostazione sulla base della quale è stato costruito il Protocollo di Kyoto.

Le Parti ribadiscono inoltre quanto già stabilito a Copenhagen e cioè che saranno necessarie profonde riduzioni delle emissioni di gas serra per contenere l'aumento di temperatura entro i 2° di temperatura rispetto all'epoca preindustriale. Per raggiungere questo obiettivo è prevista una revisione periodica degli obiettivi fissati, istituendo un sistema di controllo e verifica, basato su consultazioni e analisi internazionali condotte da una commissione di esperti, degli impegni assunti volontariamente dagli Stati per l'elaborazione di progetti di mitigazione del cambiamento

²⁸ UNEP, *The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C ? A preliminary assessment*, 2010 UNEP, *Bridging the Emissions Gap*, 2011.

²⁹ C.ROMANO-E.BURLESON, *The Cancùn Climate Conference*, in *The American Society of International Law*, ASIL Insight, 2011.

climatico. Nello stesso tempo, sono già prospettati ulteriori impegni per limitare l'aumento della temperatura a 1.5° rispetto al livello preindustriale.

È già qui a grandi linee abbozzato il processo di mitigazione che sarà pochi anni dopo disciplinato dall'Accordo di Parigi.

Per la prima volta inoltre viene dedicato ampio spazio ai processi di adattamento³⁰, che, seppur previsti dalla Convenzione quadro³¹, sono stati sino a questo momento visti per lo più con disfavore, e in alcuni casi considerati addirittura un tabù, perché ritenuti una soluzione di comodo per sfuggire al principale compito, quello di contenere e mitigare il cambiamento³². Il cambiamento di valutazione deriva dal 4° rapporto dell'IPCC ove si chiarisce che *“il processo di adattamento è necessario nel breve e nel lungo periodo per il surriscaldamento che si produrrà anche nella migliore ipotesi di mitigazione del cambiamento”* sicché *“l'adattamento deve divenire una strategia parallela agli sforzi di mitigazione in quanto i rischi derivanti dal cambiamento climatico potrebbero aumentare in modo consistente se essa non venga posta in essere”*³³.

La decisione chiarisce che i processi di adattamento sono importanti al fine di ridurre la vulnerabilità dei paesi poveri e di tutelare i bisogni dei giovani, delle donne e delle popolazioni indigene. A questo fine, viene istituito un apposito organismo, il *Cancùn Adaptation Committee* cui viene attribuito il compito di predisporre i piani per l'attuazione dei processi di adattamento.

L'*Adaptation Committee* è anche incaricato di formulare un programma di studio e di intervento sui danni e sulle perdite³⁴ subiti da paesi particolarmente esposti al cambiamento climatico: è il tema dei *loss and damages* che non è stato espressamente previsto dalla Convenzione, nonostante che, durante i negoziati che ne hanno preceduto l'adozione, l'*Alliance of Small Island*

³⁰Secondo la definizione DELL'IPCC, l'adattamento al cambiamento climatico concerne le modifiche in da introdurre in risposta al cambiamento climatico attuale o prevedibile e ai suoi effetti, in modo da attenuare i danni o trarre opportunità vantaggiose.

³¹L'art.4 della Convenzione quadro richieda alle Parti di *“cooperare per prepararsi all'adattamento all'impatto del cambiamento climatico”*.

³²Si veda J.B.RUHL, *Climate Change Adaptation and the Structural Transformation of Environmental Law* in *Environmental Law*, 343, 2010. In realtà, era già stato istituito un *Adaptation Fund* (AF) a seguito della previsione contenuta nel Protocollo di Kyoto di devolvere una parte dei proventi derivanti dai progetti di *Clean Development Mechanism* (sono i progetti previsti dall'art.12 del Protocollo in base ai quali un paese industrializzato può investire in progetti di riduzione delle emissioni in paesi in via di sviluppo) per finanziare specifici piani di adattamento al cambiamento nei paesi più vulnerabili. Il tabù riguardava specificatamente il caso della geoeingegneria, un meccanismo estremo di adattamento al cambiamento climatico: tra i motivi di opposizione vi è il timore che la possibilità di far uso della geoeingegneria offra una scorciatoia per evitare di affrontare il problema del cambiamento climatico alle radici, cioè riducendo le emissioni di gas serra. Sul punto vedi S.NESPOR, *La geoeingegneria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* n.2, 2011 pag.1

³³ IPCC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, And Vulnerability: Contribution Of Working Group II To The Fourth Assessment Report Of The IPCC*, 2007, 6.

³⁴Le perdite sono eventi produttivi di alterazioni irreversibili; i danni sono, eventi per i quali è possibile adottare rimedi parziali o totali

States (Aosis) ne avesse richiesto l'inclusione per assistere le piccole isole e gli stati maggiormente esposti al cambiamento climatico. L'argomento è rimasto così per lungo tempo in ombra e pochi studi sono stati dedicati a definirne i contenuti e l'entità³⁵. Solo alla metà del passato decennio l'argomento ha ripreso quota nei negoziati (anche per l'insistenza dei paesi Aosis, che lo ha riproposto l'argomento ad ogni Cop), allorché ci si è dovuti rendere conto che, per quanto efficienti fossero le operazioni di mitigazione e di adattamento, pur sempre danni e perdite si sarebbero verificati, soprattutto nei paesi poveri e maggiormente esposti a rischi climatici. L'insistenza dei paesi Aosis è stata così premiata nel 2007 allorché il tema è stato preso in considerazione prima nel *Bali Action Plan* e poi a Cancùn. Il tema sarà oggetto di specifica trattazione nell'Accordo di Parigi.

Ancora, in attuazione di quanto previsto a Copenhagen e al fine di smussare i sospetti contrapposti in merito agli impegni di finanziamento per sostenere i paesi in via di sviluppo, è istituito il *Green Climate Fund*, un organismo con l'incarico di gestire e distribuire i finanziamenti erogati dai paesi industrializzati per la mitigazione e per l'adattamento. Tuttavia, il Fondo non è mai riuscito a diventare pienamente operativo per i conflitti tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo su alcuni punti relativi al suo funzionamento. Per i primi, il Fondo doveva essere un organismo indipendente, responsabile degli investimenti effettuati e dei risultati conseguiti. Per i paesi in via di sviluppo, invece, il Fondo avrebbe dovuto limitarsi a raccogliere i fondi provenienti dai paesi ricchi e distribuirli tra i paesi che ne facevano richiesta per realizzare progetti di adattamento³⁶. Solo con l'Accordo di Parigi riceverà specifiche attribuzioni.

4.2. La seconda tappa che pone le basi dell'Accordo di Parigi è la c.d. *Durban Platform*, adottata nel dicembre 2011 in Sudafrica a conclusione della COP-17³⁷.

³⁵GERMANWATCH, *Framing the Loss and Damage debate. A conversation starter by the Loss and Damage in Vulnerable Countries Initiative*, 2012, <https://germanwatch.org/fr/download/6673.pdf>; ACTION AID, *Loss and damage from climate change: the cost for poor people in developing countries*, Discussion Paper (Nov. 2010), at 5, http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/loss_and_damage_discussion_paper_by_actionaid-nov_2010.pdf

³⁶K.W.ABBOT – D.GARTNER *The Green Climate Fund and the Future of Environmental Governance*, Earth System Governance Working Paper n.16, Earth System Governance Project http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1931066

³⁷Sulla *Durban Platform*: D.BODANSKY, *The Negotiations: Goals and Options* in Harvard Project on Climate Agreements Viewpoint, 2012, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=21.02994; Id., *The Durban Platform: Issues and Options for a 2015 Agreement*, Center for Climate and Energy Solutions 2012, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2270336; R.N.STAVINS, *An Unambiguous Consequence of the Durban Climate Talks*, Harvard University - Harvard Kennedy School (HKS) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2030218.

A Durban viene istituito un apposito organismo - *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*³⁸ - con il compito di gestire le trattative necessarie per predisporre entro il 2015 e con validità a partire dal 2020 “*un trattato, un altro strumento negoziale o un risultato concordato con valore legale tra le parti*”³⁹. Questa formulazione è il risultato del compromesso raggiunto per raccordare le richieste dell’Unione europea per un nuovo accordo vincolante con le forti resistenze dell’India e con la disponibilità dimostrata dalla Cina, alla condizione che l’accordo entrasse in vigore non prima del 2020. La *Durban Platform* precisa che l’Accordo dovrà prevedere per ciascuno Stato obiettivi più ambiziosi di quelli precedentemente indicate e trattare i seguenti punti (che nel Piano vengono solamente elencati): mitigazione, adattamento, aspetti finanziari, sviluppo e trasferimento delle tecnologie trasparenza e sostegno nell’attuazione degli impegni.

La *Durban Platform* segna il definitivo superamento del Protocollo di Kyoto e, soprattutto, dell’interpretazione della CBDR formulata nel *Berlin Mandate*. Crollano quindi le preclusioni da un lato dei paesi con economie emergenti di non assumere alcun obbligo di riduzione del cambiamento climatico e, corrispondentemente degli Stati Uniti che, a fronte di questa esclusione, si erano astenuti da accordi globali sul cambiamento climatico. La *Durban Platform* è inoltre importante perché non c’è più alcun riferimento alle due categorie dei paesi sviluppati e in via di sviluppo, né all’Annex 1 della Convenzione quadro che racchiudeva l’elenco dei Paesi industrializzati. Non vi è poi alcun riferimento neppure al *Bali Action Plan* del 2007 che aveva previsto la suddivisione dei negoziati. Sono omissioni significative perché segnano una vera e propria svolta nelle trattative climatiche, per la quale è stato determinante il consenso della Cina, sempre più conscia dell’impossibilità di sottrarsi alle proprie responsabilità.

La *Durban Platform* prevede quindi che tutti gli Stati della comunità internazionale procedano insieme nel negoziato per un Accordo globale che, se non vincolante, dovrà comunque avere efficacia legale nel 2020. Questo impegno è confermato e precisato l’anno successivo, nella COP-2012 che si tiene in Qatar, a Doha, delineando un calendario per l’adozione di un accordo universale sul clima entro il 2015 e nella COP-14 di Lima, dove le Parti si sono impegnate a presentare i loro piani in vista dell’Accordo del 2015 in modo chiaro e trasparente. La via che porterà entro pochi anni all’Accordo di Parigi, ancorché con spazi e caselle ancora da riempire, è spianata.

³⁸ *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, UNFCCC Decision 1/CP.17, Dec. 11, 2011, UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1.

³⁹ “*a treaty, another legal instrument or an agreed outcome with legal force*”.

5. Mentre i negoziati arrivano alla stretta finale, si verificano nel periodo che precede la Conferenza di Parigi alcuni eventi che influiscono in misura significativa sui negoziati e sul raggiungimento di un accordo. Il primo di questi eventi è la pubblicazione di un documento di sintesi del quinto Rapporto dell'IPCC (su cui già ci siamo soffermati): il documento, diffuso nel novembre 2014, ha avuto vasta risonanza a livello globale nei mesi successivi; il secondo è la improvvisa affermazione della via giudiziaria al cambiamento climatico.

5.1. La sintesi del rapporto offre una ampia panoramica riassuntiva dei rapporti e delle conclusioni pubblicati tra il 2013 e il 2014 dai tre gruppi di lavoro nei quali l'organismo scientifico è suddiviso⁴⁰: si tratta di un'esposizione con carattere divulgativo dei fondamenti scientifici del riscaldamento globale, dei suoi effetti sul pianeta e delle modalità per farvi fronte.

Le conclusioni dell'IPCC contenute nel documento non lasciano molti spazi di manovra ai Governi e alla comunità internazionale: la gravità della situazione è comprovata dal fatto che sono stati raggiunti i più elevati livelli di CO₂ in atmosfera da 800.000 anni e che quantomeno dal 1950 si sono verificati cambiamenti in situazioni stabili da millenni (l'atmosfera e gli oceani sono divenuti più caldi, la neve e i ghiacci sono diminuiti, il livello degli oceani è aumentato). Le indicazioni sono precise: entro la metà del secolo la metà almeno dell'energia globale dovrà essere prodotta da fonti a basse emissioni di inquinanti atmosferici; entro la fine del secolo dovranno completamente essere eliminati i combustibili fossili. Solo in questo modo ci sono buone probabilità di riuscire a limitare entro la fine del secolo a 2°C l'incremento di temperatura sulla Terra rispetto al periodo preindustriale. Ovviamente, per una limitazione dell'aumento della temperatura a 1,5° il taglio delle emissioni dovrà essere assai più deciso: tra il 70 e il 95% entro il 2050.

il rapporto avverte che, se queste indicazioni non fossero seguite, le emissioni di gas serra causeranno un ulteriore riscaldamento e cambiamenti di lunga durata in tutte le componenti del sistema climatico, aumentando la possibilità di severe, pervasive e irreversibili conseguenze per l'umanità e per l'ecosistema. Queste drammatiche previsioni sono state confermate, poche settimane dopo l'Accordo di Parigi dal *Rapporto Global Risk*, elaborato ogni anno dal *World Economic Forum*: il cambiamento climatico e l'incapacità di prendere radicali misure per affrontarlo da parte delle potenze della terra, è il maggior rischio per il futuro del nostro pianeta,

⁴⁰ Vedi la nota 6

seguito dal rischio alla stabilità e alla pace mondiale dal fenomeno delle migrazioni di massa, determinate da varie cause, tra le quali assumerà sempre più importanza il fattore climatico⁴¹.

Il rapporto dell'IPCC si sofferma anche sugli strumenti a disposizione per contenere i rischi e i danni del cambiamento climatico, quindi sulla mitigazione e sull'adattamento, osservando che entrambi presuppongono istituzioni e governi che assumano decisioni efficaci, innovazioni e investimenti in tecnologie e infrastrutture compatibili con la tutela dell'ambiente, scelte e modi di vivere sostenibili. Gli interventi di mitigazione sono possibili in tutti i settori economici e produttivi. Ma essi, come pure gli interventi di adattamento dipendono da scelte politiche distribuite su scala internazionale, nazionale e locale. Per la prima volta, inoltre, un rapporto dell'IPCC (in particolare il rapporto del terzo gruppo di lavoro) si sofferma sugli aspetti etici delle decisioni politiche da assumere per contenere gli effetti del cambiamento climatico e sull'obbligo che grava su tutti gli Stati, ma in particolar modo sugli stati maggiormente responsabili delle emissioni, di cooperare per raggiungere soluzioni globali: è un aspetto che sta alla base delle scelte di carattere fiduciario e cooperativo su cui tutto l'Accordo di Parigi è impostato⁴².

5.2. Un secondo elemento è costituito dall'intensificarsi nel corso del 2015 delle iniziative giudiziarie dirette contro i Governi per la violazione dei diritti umani commessa omettendo di contenere i rischi e i pericoli derivanti dal cambiamento climatico.

L'evento più importante e di maggiore risonanza mondiale si è verificato nel giugno 2015: la Corte distrettuale dell'Aia, in Olanda, ha accolto il ricorso promosso da un'organizzazione ambientalista⁴³ e ha stabilito che il governo olandese deve adottare politiche più rigorose in materia di cambiamento climatico al fine di tutelare il diritto dei cittadini di vivere in un ambiente non minacciato da alterazioni climatiche in un non lontano futuro⁴⁴. La Corte ha constatato che, attenendosi alla politica energetica in vigore, l'Olanda entro il 2020 riuscirà a tagliare le sue emissioni di gas serra al massimo del 17%, una misura insufficiente a fronte della

⁴¹ <http://www.weforum.org/>

⁴² Su questo tema vedi D.A.BROWN – P.TAYLOR (a cura di), *Ethics and Climate Change: A Study of National Commitments*, IUCN Environmental Policy and Law Paper n.86, IUCN, Gland 2015.

⁴³ www.urgenda.nl/en: la Fondazione si propone di contribuire a una veloce transizione verso una società sostenibile, basata sull'adozione di una economia circolare che utilizzi solo energia rinnovabile).

⁴⁴ La sentenza e un riassunto per la stampa possono leggersi in www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/State-ordered-to-further-limit-greenhouse-gas-emissions.aspx. Sull'argomento: J.A.W.VAN ZEBEN, *Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?* In *Transnational Environmental*, 2015 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2651122; SURYAPRATIM ROY, EDWIN WOERDMAN, *Situating Urgenda Versus the Netherlands within Comparative Climate Change Law*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2695077; S.NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatic*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 750, 2015.

gravità e della portata dei cambiamenti climatici⁴⁵. La Corte ha aggiunto che il Governo non può opporre, per giustificare la propria inattività, che la soluzione del cambiamento climatico dipende solo in minima parte dall'Olanda, osservando che ogni riduzione delle emissioni di gas serra è utile e l'Olanda, in quanto paese industrializzato secondo la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, ha il dovere di attivarsi. Varie organizzazioni ambientaliste in altri paesi europei hanno annunciato di aver avviato analoghe iniziative giudiziarie contro i Governi dei rispettivi paesi.

Nello stesso mese di giugno, i rappresentanti di sei paesi del Pacifico – Filippine, Figi, Vanuatu, Kiribati Tuvalu e Isole Solomone – hanno annunciato l'intenzione di proporre un'azione legale contro le principali società petrolifere che contribuiscono al cambiamento climatico e mettono in pericolo la stessa sopravvivenza dei sei stati: *“Non lasceremo che i grandi inquinatori del clima decidano del nostro destino e chiediamo che essi e i loro governi rispondano per i danni che stanno arrecando”* si afferma nella Dichiarazione per la Giustizia climatica (*the People's Declaration for Climate Justice*)⁴⁶.

Alla base di questa espansione di quella che è stata definita la via giudiziaria al contenimento del cambiamento climatico sta la Carta dei principi di Oslo sulle obbligazioni concernenti il cambiamento climatico (*Oslo Principles on Global Climate Change Obligations*)⁴⁷. La Carta, resa pubblica in Inghilterra nel marzo del 2015 e elaborata da un gruppo di prestigiosi giuristi di vari paesi (Cina, India, Brasile, Stati Uniti e Olanda) esperti di diritto internazionale, diritto dell'ambiente e diritti umani, ha infatti offerto la base giuridica per le iniziative legali da avviarsi nei confronti di governi responsabili del cambiamento climatico. Il documento afferma che, pur in assenza di trattati vincolanti, il diritto internazionale e il principio di precauzione impongono ai governi dei paesi che contribuiscono al cambiamento climatico di adottare tutte le misure opportune per impedire che il cambiamento climatico provochi il superamento della soglia dei 2°C rispetto ai livelli dell'epoca preindustriale.

6. Giungiamo così alla Cop-21 di Parigi: le grandi attese che la Conferenza ha suscitato sono testimoniate dalla presenza di 15 capi di stato, oltre 20.000 rappresentanti dei 195 governi

⁴⁵ si veda www.greenreport.it/news/

⁴⁶ La dichiarazione si può leggere sul sito di Greenpeace: www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/climate/2015/People%E2%80%99s%20Declaration%20for%20Climate%20Justice.pdf

⁴⁷ *Oslo Principles on Global Climate Change Obligations*, www.osloprinciples.org/

partecipanti, 9000 osservatori (per lo più di organizzazioni ambientaliste) e molte migliaia di giornalisti.

I lavori, iniziati il 30 novembre, si concludono il 13 dicembre 2015 con la pubblicazione di due separati documenti: la decisione della COP (*“Paris COP decision”*) e l’Accordo di Parigi (*“Paris Agreement”*), che formalmente costituisce un allegato della decisione. L’insieme di questi due documenti è stato definito il *“Paris Outcome”*⁴⁸, riprendendo l’espressione utilizzata nella *Durban Platform* (*“an agreed outcome”*).

6.1. Il *Paris Outcome* è un documento complesso, essendo, come si è detto, la combinazione di di due strumenti negoziali le cui disposizioni interagiscono e si integrano tra di loro.

La Decisione e l’Accordo di Parigi sono quindi atti formalmente separati, con diversi obiettivi, diversi contenuti e soprattutto diversa efficacia giuridica. Questa articolazione sfrutta due delle tre possibilità previste dalla *Durban Platform* (dove sono posti già tutti gli elementi che saranno sviluppati e inseriti nell’Accordo). In questo modo sono recepite le diverse richieste di coloro – soprattutto gli esponenti dei movimenti ambientalisti - che volevano un documento vincolante per tutte le parti e coloro che invece indicavano il rischio che disposizioni vincolanti avrebbero indotto gli Stati a “giocare al ribasso” e insistevano per l’adozione di un approccio flessibile che lasciasse spazio agli Stati di aumentare man mano il proprio impegno. Con il procedere dei negoziati, la combinazione di questi due orientamenti mediante l’adozione di un documento vincolante e una o più decisioni della COP con forza legale ma non vincolanti è divenuta l’opzione preferita dalla maggior parte degli Stati⁴⁹.

6.2. Solo l’Accordo è un atto vincolante per le parti e in quanto tale dovrà essere sottoposto alla ratifica degli Stati contraenti. Esso disciplina, in poco più di 20 articoli, il regime che dovrà essere attuato *dopo il 2020*, soffermandosi su un molteplicità di temi, alcuni trattati in modo più approfondito, altri semplicemente delineati.

La Decisione della COP, della quale l’Accordo costituisce un allegato, pur essendo uno strumento legale adottato in esecuzione della Convenzione, non ha carattere vincolante e conseguentemente non richiede di essere sottoposta a processi di ratifica. Tratta vari temi, suddivisi in sei capitoli e

⁴⁸Così è stato espressamente definita la bozza di documento predisposta il 1 dicembre dal Presidente della Conferenza: si veda il testo in www.ansa.it/documents/1449673119626_draftCOP.pdf

⁴⁹Si veda in proposito S.MALJEAN-DUBOIS, MATTHIEU WEMAERE, T.SPENCER, *A Comprehensive Assessment of options for the Legal Form of the Paris Climate Agreement*, Working Paper n.15, novembre 2014, IDDRI, SciencePo, Parigi 2014.

ben 140 articoli che riguardano le iniziative da porre in essere dai vari Stati prima del 2020 per prepararsi all'entrata in vigore dell'Accordo e, secondo la terminologia introdotta a Durban, per incrementare e migliorare l'ambiziosità dei propri progetti; sono aspetti non inseriti nell'Accordo o perché ritenuti di dettaglio, o perché disciplinati in modo elastico e da ulteriormente precisare, o ancora perché avrebbero reso difficili in alcuni Stati i processi di ratifica.

La Decisione istituisce anche un apposito organismo, denominato *Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement* (che sostituisce l'analogo gruppo istituito per l'attuazione della *Durban Platform*) con il compito di assistere gli stati nella preparazione dell'entrata in vigore dell'Accordo nel 2020.

I contenuti della Decisione e dell'Accordo non restano però totalmente separati: essi trovano una giuntura nel Preambolo dell'Accordo, dove sono incluse disposizioni cui molti Stati volevano attribuire una maggiore efficacia di quelle inserite nella Decisione, senza che peraltro fossero incluse nell'Accordo: stanno così "a metà strada" tra quelle vincolanti che seguono e quelle che precedono, contenute nella Decisione⁵⁰.

Tra queste assumono particolare rilevanza, anche perché sono un indiretto riconoscimento e una risposta agli orientamenti assunti dal contenzioso climatico (di cui si è scritto sopra), la necessità di rispettare e promuovere i diritti umani e di rispettare il diritto alla salute, i diritti delle popolazioni indigene, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini, delle persone portatrici di disabilità e quelle che vivono in condizioni vulnerabili, e poi il diritto allo sviluppo, l'eguaglianza di genere, l'accrescimento dei diritti delle donne e l'equità intergenerazionale: alcuni di questi temi compaiono per la prima volta negli atti in materia di controllo del clima, altri sono emersi nel corso dei negoziati e nelle COP che hanno preceduto l'accordo.

*

Nelle pagine che seguono, anche per rispettare i limiti di spazio di questo contributo, mi limiterò a commentare le più importanti disposizioni dell'Accordo, richiamando, ove necessario, i punti della Decisione.

7. Le finalità perseguite sono fissate dall'art.2. L'esordio è significativo: si precisa che l'Accordo non si propone semplicemente di raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla Convenzione quadro al fine di pervenire alla stabilizzazione delle emissioni di gas serra, ma di migliorarli⁵¹; se si tiene conto degli insuccessi sino a ora accumulati semplicemente nel tentativo di avvicinarsi al traguardo della "stabilizzazione" posto dalla Convenzione nel 1992, è un'affermazione che costituisce un impegno

⁵⁰ L'osservazione è di M.DOELLE, *The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?*

⁵¹ "...enhancing the implementation of the Convention, including its objective..."

audace e ambizioso, non sminuito, ma forse addirittura valorizzato, dall'essere stato incluso come semplice dato di fatto rispetto alle finalità perseguite.

L'indicazione delle finalità è preceduta da una premessa e seguita da una precisazione.

La premessa riprende la filosofia su cui è costruito l'Accordo, e cioè la necessità di combinare dati scientifici con il rispetto dei principi di equità: quindi la risposta globale al pericolo del cambiamento climatico così come delineato dalla scienza e dall'IPCC deve essere inquadrata nel contesto del principio di sviluppo sostenibile e degli sforzi in atto per eliminare la povertà.

La precisazione conclusiva richiama ancora l'equità e il CBDR *"alla luce delle diverse situazioni nazionali"*: è il crollo ufficiale della muraglia costruita dal *Berlin Mandate* e fatta propria dal Protocollo di Kyoto e un recupero del principio come era stato delineato nella Conferenza di Rio e nella Convenzione quadro.

Nel guscio della premessa e della conclusione stanno le tre finalità perseguite per rafforzare la risposta globale alla minaccia del cambiamento climatico⁵².

7.1. La prima finalità riguarda i **processi di mitigazione** del cambiamento (sarà poi trattata negli articoli da 3 a 6 che seguono) e costituisce forse l'aspetto più coraggioso dell'Accordo.

Infatti, le Parti si propongono non solo di rispettare le indicazioni già formulate nella *Durban Platform*, cioè di contenere l'aumento della temperatura sotto i 2°C oppure al livello di 1,5°C rispetto al livello preindustriale, ma accentuano l'obiettivo: la finalità perseguita diviene quindi di contenere l'aumento *"molto al di sotto"* dei 2°C al di sopra del livello esistente nel periodo preindustriale e di compiere tutti gli sforzi necessari per contenere l'aumento a 1,5°C, limitando così in modo significativo l'impatto del cambiamento climatico⁵³.

È il perfezionamento del meccanismo del "doppio traguardo" già abbozzato nella COP di Cancùn e ripreso poi (in modo più ambiguo) dalla Cop di Durban: è posto il traguardo ottimale (1,5°C), anche se, secondo le previsioni dell'IPCC, quasi impossibile da raggiungere senza rapidi e radicali mutamenti di rotta nei sistemi economici e produttivi dei vari Stati; ma, per evitare che l'intero accordo si trasformi in una velleitaria dichiarazione di intenti, è altresì posto un traguardo (molto

⁵² "... aims to strengthen the global response to the threat of climate change...".

⁵³ "... Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change". Questa seconda finalità è il risultato dello sforzo compiuto durante i negoziati da parte del *Climate Vulnerable Forum*, composto dai 43 Paesi più esposti all'impatto del cambiamento, con il sostegno, imprevisto e determinante, di un gruppo denominato *High Ambition Coalition*, costituito non solo dall'Unione europea, ma anche da Brasile, Canada e Stati Uniti.

al di sotto di 2°C) che, seppur difficile, può ragionevolmente essere raggiunto ed è idoneo a dimostrare la seria volontà di procedere verso un'economia mondiale non più basata su combustibili fossili.

Gli art. da 3 a 6 trattano specificatamente il procedimento vincolante da osservare per realizzare la mitigazione: esso è basato sui contributi determinati a livello nazionale da ciascuno Stato con appositi piani (*Intended Nationally Determined Contributions, INCD*), già introdotti di fatto a Copenhagen, poi previsti come strumento volontario dalla successiva COP di Cancùn e infine disciplinati particolareggiatamente a Durban (come ultima parte della Decisione adottata dalla COP). Tutti gli Stati devono così presentare i loro INCD entro la data del 2020 sulla base di criteri di chiarezza e trasparenza precisati da ultimo alla COP-14 di Lima e devono poi aggiornarli progressivamente ogni 5 anni a partire dal 2023, rispettando il principio che ogni aggiornamento deve rappresentare un passo avanti rispetto al precedente (si è visto che è la c.d. condizione di non-regresso o di non pentimento), sia pure sulla base del CBDR e tenendo conto delle diverse capacità e delle diverse situazioni nazionali. Gli adempimenti per confezionare i diversi piani e i compiti della COP e degli organi appositamente costituiti sono dettagliatamente indicati nella Decisione (dal punto 22 al punto 41).

Si è visto che già sulla base della decisione di Cancùn molti Stati hanno già predisposto i piani contenenti i contributi programmati: ricomprendendo quelli presentati nel corso dei negoziati, ben 188 sono gli Stati che hanno presentato i propri INCD, rappresentativi di quasi il 98% delle emissioni globali. L'IPCC e le organizzazioni ambientaliste (ma già prima, con riferimento ai primi INCD presentati, il Rapporto dell'UNEP⁵⁴ e poi ribadito dalla stessa Decisione al punto 17) hanno rimarcato che gli impegni assunti nei Piani presentati sono largamente insufficienti per il raggiungimento delle finalità di mitigazione fissate dall'Accordo: essi consentono, se correttamente eseguiti, di ridurre le emissioni di un'entità che comporterà un prevedibile aumento della temperatura ben oltre la soglia dei 2°C: gli INCD dovranno quindi essere rielaborati entro il termine massimo previsto dall'Accordo, quindi entro il 2020. L'eccezione è rappresentata dall'Unione europea che ha in corso di attuazione un ambizioso piano di riduzione del 20% rispetto al livello del 1990 le proprie emissioni entro il 2020, e risulta oggi probabile che questo obiettivo – che pareva utopistico allorché venne posto – sarà raggiunto e superato. L'obiettivo successivo annunciato dall'Unione europea è una riduzione del 40% delle emissioni entro il 2030.

⁵⁴ Vedi sopra, nota 26

7.2. La seconda finalità (trattata dal successivo art.7) riguarda i **processi di adattamento** al cambiamento climatico, considerati ormai non un segnale di resa rispetto alla finalità di mitigazione, ma – come chiarito ampiamente dal Rapporto dell’IPCC - una “*global challenge*”, una finalità indispensabile da perseguire per contenere gli inevitabili effetti del cambiamento climatico⁵⁵. Le Parti devono quindi cooperare per incrementare le capacità delle varie realtà nazionali, regionali e locali di far fronte al cambiamento climatico. L’attuazione dei processi di adattamento, coordinata da un apposito organismo istituito durante la COP di Cancùn, l’*Adaptation Committee*, dovrà essere condotta, a seconda dell’organizzazione istituzionale degli stati e dei loro interessi, su scala nazionale, regionale e locale e comporterà la soluzione di delicati problemi di carattere giuridico, economico e sociale soprattutto nei paesi in via di sviluppo e in quelli particolarmente esposti agli impatti del cambiamento: dovranno essere infatti affrontati temi di sicurezza nazionale di sanità delle collettività interessate, di sviluppo economico e produttivo delle aree nelle quali saranno effettuati gli interventi, e poi la pianificazione della produzione e la riorganizzazione delle fonti energetiche, la dislocazione delle infrastrutture; e anche, in molti casi, problemi di riconversione agricola e in generale della produzione alimentare⁵⁶.

7.3. Infine, la terza finalità prevede la **organizzazione degli investimenti e dei flussi finanziari** in modo da favorire uno sviluppo basato su ridotte emissioni di gas serra: è, delle tre finalità, forse quella più innovativa in quanto annuncia un impegnativo cambiamento di rotta in merito a due dei temi che hanno sempre costituito un punto di frizione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo: l’utilizzo degli strumenti finanziari e l’utilizzo di combustibili fossili.

Vale la pena di osservare che non c’è neppure ora uno specifico impegno dei paesi ricchi di finanziare i processi di mitigazione e adattamento nei paesi in via di sviluppo, così come richiesto da questi ultimi: l’impegno è semplicemente quello di organizzare un “flusso finanziario” che persegua questa finalità. L’espressione, accuratamente studiata, significa che gli investimenti dovranno provenire non solo dagli Stati sviluppati, ma, in generale, da investimenti pubblici e

⁵⁵ Si veda tra i molti scritti sull’argomento: R.HELMBERG, P.BENNET SIEGEL, S. LAU JORGENSEN, *Addressing Human Vulnerability to Climate Change: Toward a "No Regrets" Approach*, in *Global Environmental Change*, 89, 2009; R. KUNDIS CRAIG, *Stationarity Is Dead - Long Live Transformation: Five Principles For Climate Change Adaptation Law* in *Harvard Environmental Law Review*, 9, 2010.

⁵⁶ Per la concreta attuazione delle iniziative rivolte al perseguimento delle finalità di adattamento la Decisione dedica i punti da 42 a 47.

privati⁵⁷. Un'indicazione più precisa compare nella Decisione (sprovvista quindi, come si ricorderà, di carattere vincolante): sia nel punto 54, ove si stabilisce che entro il 2025 sarà quantificato un obiettivo collettivo, assumendo come indicazione di base 100 miliardi di dollari all'anno, sia nel punto 115 dove i paesi sviluppati sono "fortemente sollecitati" a incrementare i loro precedenti aiuti finanziari in modo da raggiungere congiuntamente il livello di 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 da dedicare a progetti di adattamento e di sviluppo tecnologico.

7.4. Nell'ambito del processo di adattamento rientra (per la verità impropriamente in quanto riguarda eventi che si verificano solo allorché i processi di adattamento non hanno avuto esito positivo) anche il tema delle *perdite e dei danni* conseguenti al cambiamento climatico, trattato dall'art.8: è stato uno dei punti più conflittuali dell'Accordo e, più in generale, delle negoziazioni che lo hanno preceduto.

Si è visto che l'argomento è stato formalmente inserito già nella Decisione della COP-16 di Cancùn⁵⁸, dove peraltro si è solo stabilito di organizzare un programma di lavoro specificatamente dedicato all'argomento nell'ambito del *Cancun Adaptation Framework*. Ancora tre anni devono passare prima che alla COP-19 di Varsavia sia approvato il *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage* (indicato con l'acronimo WIM). Il documento approvato era tuttavia ancora provvisorio, in quanto restavano in sospeso molti punti di frizione tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo: sulle modalità con cui affrontare il problema, sull'entità e sulla definizione degli eventi da prendere in considerazione (mai approfonditamente studiati, anche perché direttamente dipendenti dall'esito delle operazioni di mitigazione e di adattamento) e soprattutto sulla previsione di risarcimenti per i paesi che avessero subito perdite o danni (che inevitabilmente sarebbero stati a carico dei paesi più sviluppati). Il WIM prevede tre aree di attività: l'incremento delle conoscenze sui rischi e sulle modalità di far fronte alle perdite e ai danni; lo sviluppo del coordinamento e delle sinergie tra i paesi e le istituzioni; l'incremento degli strumenti tecnologici e finanziari dedicati a questo argomento. Il tema diviene parte integrante dell'Accordo, dove è sostanzialmente recepito il meccanismo WIM delineato a Varsavia. I paesi in via di sviluppo, in particolari i paesi Aosis, hanno però dovuto rinunciare alla previsione di risarcimenti a carico dei

⁵⁷ L'espressione "flusso finanziario" riprende l'impegno annunciato dagli Stati Uniti nel corso della COP-17 di Copenhagen di "mettere in movimento" ("*mobilize*" fu l'espressione di Hillary Clinton, allora Segretario di stato) 100 miliardi di dollari per aiutare i paesi in via di sviluppo.

⁵⁸ Il paragrafo 25 della Decisione "*Recognizes the need to strengthen international cooperation and expertise in order to understand and reduce loss and damage associated with the adverse effects of climate change, including impacts related to extreme weather events and slow onset events*"

paesi sviluppati: il punto 52 della Decisione esclude infatti che perdite e danni possano dar luogo a risarcimenti: è una scelta ragionevole, quantomeno fino a quando non saranno esattamente definiti contenuti e limiti dei due eventi.

8. L'aspetto più delicato dell'Accordo, rimasto in bilico fino all'ultimo giorno, è costituito dal complesso delle soluzioni previste per dare attuazione agli impegni che gravano sulle Parti⁵⁹. È stato un compito arduo, determinata dalla scelta di abbandonare la strategia degli impegni imposti da regole provenienti dall'alto (c.d. *top-down*) prescelta dal Protocollo di Kyoto e di adottare la diversa strategia (c.d. *bottom-up*) di affidare il successo dell'Accordo a piani contenenti contribuzioni alla riduzione globale delle emissioni volontariamente e ambiziosamente assunte dagli Stati. Questa scelta ha imposto di congegnare meccanismi che, per quanto possibile, garantiscano che ciascuno Stato operi in buona fede per rispettare gli impegni assunti.

Per assicurare l'attuazione degli impegni non sono infatti previsti meccanismi sanzionatori (tra l'altro, come è noto, non di agevole applicazione nel diritto internazionale). L'esclusione di sanzioni è dovuta principalmente a due ragioni.

In primo luogo, c'è l'ostilità manifestata nel corso di tutti i negoziati per queste soluzioni dai paesi in via di sviluppo e alle economie emergenti. Gli stati sviluppati avrebbero preferito bilanciare l'assenza di sanzioni con l'istituzione, profilata fin dalla COP di Durban, di un'Agenzia indipendente con il compito di compiere le attività di valutazione di rapporto e di verifica dell'attuazione dei Piani (c.d. *MRV measuring, reporting and verification*). Ma anche questa proposta ha incontrato l'opposizione di Cina e India che hanno rifiutato di acconsentire a ingerenze (potenzialmente illimitate) di organi esterni nella propria politica economica.

In secondo luogo c'è stato anche il calcolo – una scommessa, secondo molti commentatori - di rafforzare la buona fede degli stati nell'esecuzione dei propri piani e soprattutto nel cercare di realizzare piani il più possibile ambiziosi: la previsione di sanzioni in caso di inadempimento avrebbe inevitabilmente indotto i Paesi a presentare piani con "impegni al ribasso", ma realizzabili senza troppe difficoltà, in modo da evitare conseguenze sanzionatorie, con la conseguenza però di pregiudicare il raggiungimento delle finalità dell'Accordo.

⁵⁹ Su questo punto si veda J.E.VINUALES, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, in C-EENRG Working Papers n.6, 15 dicembre 2015, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2704670

L'Accordo prevede così quattro meccanismi di attuazione: la trasparenza e il dovere di informazione, l'assistenza e il sostegno dei paesi più deboli, l'efficienza e infine un Comitato per agevolare l'attuazione. Vediamoli brevemente nei paragrafi che seguono.

8.1. Il primo, più importante meccanismo di attuazione dell'Accordo riguarda gli impegni assunti dagli Stati sulla base dei propri INCD per raggiungere le finalità poste dall'art.2 dell'Accordo. È basato su due istituti collegati: la *trasparenza e il dovere di informazione*.

Il primo elemento è costruito non tanto come un principio di comportamento, ma come un vero e proprio istituto giuridico a sé stante, denominato "*augmentata cornice di trasparenza*" ("*Enhanced Transparency Framework*") che deve governare non solo l'interpretazione delle disposizioni dell'intero Accordo ma anche la loro attuazione.

Così l'art.13 stabilisce che nell'ambito di questo istituto deve avvenire, al fine di creare fiducia e confidenza reciproca tra le Parti, l'effettiva attuazione dell'Accordo, con disposizioni che prevedano flessibilità nelle modalità di attuazione in base alle diverse capacità delle Parti e alle diverse esperienze collettive.

Quindi, trasparenza ma con flessibilità: al fine di fugare ogni dubbio sul carattere cooperativo e non sanzionatorio della cornice di trasparenza, la disposizione avverte che non si può pretendere lo stesso livello di capacità nel rendere trasparente il proprio apparato amministrativo, già oggi esistente nei paesi sviluppati, anche nei paesi in via di sviluppo: per questi ultimi la cornice di trasparenza deve essere attuata in modo equo, graduale e flessibile e devono essere applicate in modo non invadente, non punitivo, rispettoso della sovranità nazionale e in modo da evitare adempimenti troppo gravosi.

Al fine di costruire questo innovativo istituto, la Decisione prevede l'istituzione di una *Capacity-building Initiative for Transparency*, che deve cominciare ad operare già prima del 2020, con il compito di rafforzare la trasparenza delle attività poste in essere dagli Stati per il conseguimento delle finalità dell'Accordo e di offrire strumenti e assistenza per l'attuazione delle regole di trasparenza necessarie (punti 85 e seguenti).

Lo strumento previsto dall'Accordo per evitare che l'"augmentata cornice di trasparenza" non resti un concetto privo di effetti concreti è il *dovere di informazione* di ciascuno Stato prima nel proporre INCD poi nell'attuarli.

Il dovere di informazione assume rilevanza sotto due diversi profili.

L'art.13 stabilisce che almeno ogni due anni devono essere fornite da tutti i Paesi i dati sul progresso delle attività intraprese in esecuzione dei propri Piani di mitigazione e di adattamento; entro lo stesso termine dai soli paesi sviluppati devono essere forniti dati sulle attività di finanziamento, trasferimento tecnologico e assistenza. Le informazioni così fornite sono sottoposte a un esame da parte di esperti che deve valutare la corrispondenza delle attività svolte rispetto al Piano e suggerire le possibilità di miglioramento: è il residuo in chiave cooperativa dell'Agenzia sostitutiva delle sanzioni voluta dagli Stati sviluppati.

Accanto alle informazioni riguardanti l'attività di ciascuna Parte, l'Accordo prevede anche, ogni cinque anni, una informazione collettiva. A partire dal 2023 i vari Stati dovranno offrire al *Ad Hoc Working Group* informazioni sui risultati dell'attuazione dei loro Piani e quindi in che misura abbiano ridotto le emissioni di gas serra. Il Gruppo valuterà così il c.d. "*global stocktaking*" e cioè se e quanto le azioni intraprese di riduzione delle emissioni siano idonee a raggiungere le finalità dell'Accordo. A fronte di queste informazioni il Gruppo dovrà rendere noto, sulla base dei dati forniti dall'IPCC se il *global stocktaking* sia sufficiente o se le ambizioni delle Parti devono essere ulteriormente incrementate.

8.2. Il secondo meccanismo di attuazione dell'Accordo è basato sull'**assistenza finanziaria e tecnologica** da parte dei paesi sviluppati e, in modo volontario, anche dei Paesi ad economie emergenti (è un'attività che Cina e India hanno già cominciato a porre in essere).

È un meccanismo considerato decisivo per il successo dell'Accordo e per raggiungere le ambiziose finalità prefissate. Per ciò che riguarda l'assistenza tecnologica, l'art.10 istituisce un apposito *Technology Framework* per guidare, razionalizzare e incrementare la fornitura di tecnologie ai paesi in via di sviluppo, offrendo anche periodiche valutazioni sui risultati conseguiti. Si è visto che l'Accordo non quantifica gli oneri finanziari a carico dei paesi sviluppati, anche se nella Decisione è indicata la somma di 100 miliardi all'anno di complessivi finanziamenti non solo provenienti dagli Stati, ma anche pubbliche non statali e privati. Questo aspetto è un elemento portante dell'Accordo. In proposito, un dato positivo è che il contributo e il sostegno delle forze produttive e finanziarie private e non statali per il contenimento del cambiamento climatico è aumentato in modo consistente nel periodo che ha preceduto la Conferenza di Parigi. Per fare solo pochi esempi, è stata istituita la *Breakthrough Energy Coalition*⁶⁰ promossa da Bill Gates e da molti altri investitori privati in 10 diversi paesi per sostenere l'espansione di energia verde; il *Compact of*

⁶⁰ www.breakthroughenergycoalition.com/en/index.html

Majors, composto dai Sindaci di oltre 360 città, si è impegnato a ridurre della metà le emissioni urbane entro il 2020 nelle città da loro amministrare; infine due organizzazioni non governative istituite in occasione della COP-20 svoltasi a Lima - *Nazca*, fondata dal Presidente del Perù e *Lima-Paris Action Agenda* - hanno organizzato un registro che raccoglie gli impegni di società private, città, regioni e investitori nell'economia verde raccogliendo prima dell'inizio della Conferenza di Parigi oltre 4000 adesioni in tutto il mondo⁶¹.

8.3. Il terzo meccanismo previsto per l'attuazione dell'Accordo e degli impegni assunti dalle Parti è l'incremento e il miglioramento dell'**efficienza** delle azioni e degli interventi posti in essere, principalmente (ma non esclusivamente) nei paesi in via di sviluppo. In questo meccanismo rientrano vari strumenti.

Il primo è il *Sustainable Development Mechanism* – SDM, che unifica e sostituisce i due istituti flessibili di mercato introdotti nel Protocollo di Kyoto: il *Clean Development Mechanism* (CDM) e la *Joint Implementation* (JI), considerati come i primi tentativi di creare un mercato globale per il commercio delle emissioni⁶².

Il *Clean Development Mechanism*⁶³ consentiva ai Paesi industrializzati di raggiungere i propri obiettivi di riduzione delle emissioni non solo operando nell'ambito delle proprie strutture produttive, ma anche finanziando e attuando progetti di riduzione delle emissioni nei paesi in via di sviluppo (quindi in mercati economicamente più convenienti). La quantità di emissioni ridotta a seguito di questi interventi generava crediti a favore del paese che aveva effettuato gli investimenti, comprovati da appositi Certificati di riduzione delle emissioni (CER). I CER erano poi utilizzabili sia per ridurre le proprie emissioni e raggiungere gli obiettivi fissati dal Protocollo sia per cederli ad altri paesi industrializzati negli appositi mercati di *emissions trading*.

La *Joint Implementation*⁶⁴ permetteva ai Paesi industrializzati di realizzare progetti di riduzione delle emissioni non nei paesi in via di sviluppo, ma in altri paesi industrializzati. Anche in questo caso la riduzione di emissioni conseguita generava crediti di emissioni utilizzabili per l'osservanza degli impegni di riduzione assegnati.

⁶¹ <http://climateaction.unfccc.int/>

⁶² La letteratura sui due meccanismi è copiosa. Sul CDM si veda M.W.WARA, *Measuring the Clean Development Mechanism's Performance and Potential* in *UCLA Law Review*, 2008, p. 1759 e la bibliografia ivi citata; J. JANSSEN, *(Self-) Enforcement of Joint Implementation and Clean Development Mechanism Contracts*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=158796

⁶³ http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php

⁶⁴ http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php

Allorché era divenuto chiaro che sarebbe stata superata la barriera tra Paesi industrializzati e tutti gli altri posta dal Protocollo di Kyoto, è iniziata la ricerca di nuovi meccanismi per consentire lo scambio e il commercio delle emissioni in sostituzione dei due meccanismi flessibili previsti dal Protocollo: già nel 2007 erano stati presentati e in parte discussi nelle successive COP ben 43 progetti di strumenti sostitutivi⁶⁵.

il SDM, simile come impostazione alla *Joint Implementation* - è la soluzione prescelta dall'Accordo. Esso può essere utilizzato da Stati, soggetti pubblici e imprese private in qualsiasi Paese per realizzare cooperazioni o favorire iniziative finalizzate a incrementare l'efficienza della riduzione delle emissioni, rispettando sempre il regime di trasparenza e con l'ovvio limite che la riduzione di emissioni ottenuta non può essere contata in entrambi i paesi. L'ampia formulazione usata consente l'utilizzazione del nuovo meccanismo non solo per la realizzazione di specifici progetti, ma anche per sostenere politiche volte a migliorare l'efficienza energetica di un paese o a finanziare progetti di introduzione di energie rinnovabili. Pur non essendo espressamente indicato il mercato delle emissioni né gli esistenti sistemi di *cap-and-trade* per ridurre le emissioni⁶⁶, esso è certamente rivolto anche a sostenere e avviare iniziative in questo settore.

8.4. Un secondo strumento previsto per incrementare l'efficienza è costituito dagli "*International Transferred Mitigation Outcomes* (ITMOs)⁶⁷. Qualcosa di simile era stato già previsto, sia pure a livello di semplice proposta meritevole di approfondimento sin dalla COP-13 di Bali nel 2007 ove la proposta era inclusa in un contenitore di vari strumenti di mercato denominato *Framework for Various Approaches*. Poi nel 2011, la *Durban Platform* ha previsto l'istituzione di un nuovo strumento flessibile di mercato, applicabile a tutte le Parti. Gli ITMO hanno la finalità di facilitare la creazione di collegamenti a livello internazionale sia tra i mercati di scambio di emissioni già esistenti in varie realtà regionali o statali, sia tra altre politiche che possono contribuire a incrementare i risultati di riduzione delle emissioni (per esempio al fine di stabilire standard comuni in progetti fiscali nazionali che istituiscano *carbon-taxes*). I collegamenti (*linkages*) dovranno ricevere un riconoscimento formale nell'ambito di un piano di riduzione dalle emissioni

⁶⁶ Nel 2014 erano in vigore o stavano per essere avviati almeno 20 sistemi di cap-and trade a livello regionale, nazionale o subnazionale. Tra questi, oltre il sistema in vigore nell'Unione europea, c'erano sistemi a livello nazionale in Svizzera, Kazakistan e Nuova Zelanda e sistemi subnazionali in California, Quebec e Tokyo e sette progetti regionali in Cina.

⁶⁷ D.BODANSKY, S.HOEDL, G.E. METCALF, R.N.STAVINS, *Facilitating Linkage of Heterogeneous Regional, National, and Sub-National Climate Policies Through a Future International Agreement*, Harvard Project on Climate Agreements, 2014, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/harvard-ieta-linkage-paper-nov-2014.pdf>

adottato da uno o da più Stati. È ancora presto per formulare valutazioni sull'efficacia di questo strumento; il dato positivo è che esso è stato subito accolto favorevolmente dagli operatori nel settore dei mercati delle emissioni⁶⁸.

8.4 Un terzo strumento economico per favorire l'efficienza nei mercati riguarda le politiche e le azioni di *riduzione delle emissioni provocate dalla deforestazione* nei paesi in via di sviluppo. È indicato con l'acronimo REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*)⁶⁹. Il tema non è nuovo ed è stato oggetto di dibattito e ricerche negli anni passati; è di notevole importanza: la deforestazione incide infatti, secondo gli esperti, per almeno il 15% del totale delle emissioni (quasi l'intero ammontare delle emissioni dell'Unione europea).

È stato preso in considerazione già dal Protocollo di Kyoto ma espressamente escluso dall'inserimento tra gli interventi disponibili per i paesi industrializzati al fine di adempiere i propri obblighi di riduzione delle emissioni sia per la mancanza di consensi da parte dei paesi destinatari di questi interventi, sia per la difficoltà di calcolare la quantità di riduzione delle emissioni proveniente dall'intervento. Da allora le iniziative riguardanti il contenimento della deforestazione si sono intensificate e sono attualmente oggetto di un apposito programma delle Nazioni Unite (*UN-REDD Programme*), al quale contribuiscono la FAO e l'UNEP⁷⁰. L'inclusione nell'Accordo di questi progetti come specifico strumento di efficienza ha trovato un generale consenso⁷¹. L'Accordo ha previsto i progetti *REDD-Plus* nell'ambito dell'art.5 dell'Accordo, dove le Parti sono invitate ad avviare iniziative e a sostenere le attività rivolte a ridurre le emissioni provocate dalla deforestazione e dal degrado del patrimonio forestale mondiale. Degli aspetti concernenti il finanziamento di queste iniziative si tratta nella Decisione (punto 55), dove si auspicano interventi da parte di istituzioni pubbliche e private e da parte del *Green Climate Fund*, rimasto sino ad ora sottoutilizzato.

8.5. Infine, l'Accordo istituisce un apposito *Comitato* per agevolare e promuovere l'esecuzione dell'Accordo e per promuovere l'efficienza degli interventi (art.15). Nel rispetto delle premesse e

⁶⁸ T.DAY, *What the Paris Agreement means for global climate change mitigation*, NewClimate Institute, 14.12.2015 <http://newclimate.org/2015/12/14/what-the-paris-agreement-means-for-global-climate-change-mitigation/>

⁶⁹ Sull'argomento si veda W.BOYD, *Ways of Seeing in Environmental Law: How Deforestation Became an Object of Climate Governance*, in *Ecology Law Quarterly* 843, 2010.

⁷⁰ www.un-redd.org/AboutUN-REDDProgramme/tabid/102613/Default.aspx

⁷¹ IUCN, Position Paper for COP-21, giugno 2015, http://cmsdata.iucn.org/downloads/eng_iucn_2015_position_paper_for_unfccc_final.pdf

dello spirito dell'Accordo, al Comitato non è stato attribuito alcun potere sanzionatorio nei confronti degli Stati che non rispettino gli INCD che hanno presentato. L'Accordo chiarisce che il Comitato deve svolgere la sua attività in modo non punitivo. Il compito da svolgere sarà quindi polarizzato sull'assistenza nei confronti della Parte che abbia difficoltà nel realizzare i propri impegni: sull'individuazione delle ragioni per le quali le ambizioni dichiarate nell' INCD non si sono realizzate e sull'indicazione dei possibili rimedi da adottare per recuperare il tempo perduto e per migliorare l'efficienza di settori che si sono rivelati inadeguati.

9. A conclusione di questa storia – necessariamente succinta - delle decisioni e dei negoziati che hanno preceduto l'Accordo di Parigi e dell'analisi dei punti più importanti dell'Accordo possono farsi alcune considerazioni.

a. Si è visto che l'Accordo è il risultato di una successione di piccoli passi e di negoziati protratti per anni; si è così passati dalla formulazione di proposte o addirittura di semplici aspirazioni all'elaborazione di parziali punti di convergenza, per arrivare a bozze di progetti, poi a progetti dai contenuti definiti, ulteriormente rielaborati e discussi nel corso dei negoziati che hanno immediatamente preceduto la Conferenza di Parigi. Questo non significa che la Conferenza di Parigi abbia costituito la semplice presa d'atto di accordi già raggiunti: fino all'ultimo infatti vari punti essenziali – proprio quelli maggiormente innovativi - sono rimasti controversi tra paesi sviluppati, paesi emergenti e paesi in via di sviluppo (ormai organizzati su poli separati e frammentati al loro interno): se si tiene conto di questo aspetto e delle difficoltà superate, l'Accordo è stato, prima di tutto, un successo diplomatico. Non va dimenticato, infatti, che esso non concerne solo il diritto ambientale, ancorché tale sia classificato: coinvolge prospettive di sviluppo economico e sociale nel lungo periodo, scelte e interessi concernenti investimenti nel settore dell'energia, e quindi nelle strategie di sviluppo industriale, nelle politiche sanitarie, assai diverse da paese a paese. A ciò va aggiunto che, dal 1992 ad oggi, la composizione della comunità internazionale è profondamente cambiata: da un lato Cina e India, poi via via altri paesi emergenti, hanno acquisito una forza economica e politica insospettata allorché la Convenzione quadro è stata varata; dall'altro lato si è disgregata la dicotomia paesi ricchi\paesi poveri, creando una pluralità di gruppi di stati con interessi non coincidenti e spesso contrapposti⁷². Sotto questo profilo, il solo fatto che un accordo sia stato raggiunto rappresenta un successo.

⁷²R. GREENSPAN BELL, *Climate Change Policy Through the Rear View Mirror* in Georgetown International Environmental Law Review, 2014 pag.91 e segg.

b. L'Accordo ha inoltre offerto la dimostrazione che, di fronte a una situazione di emergenza globale, la comunità degli stati ha saputo accantonare i differenti interessi nazionali e trovare una composizione delle differenze politiche, economiche, sociali e ideologiche che fin dall'inizio il cambiamento climatico aveva posto in evidenza e accentuato. Se poi si supera la finzione di una parità di tutti gli Stati all'interno della comunità internazionale, l'Accordo ha dimostrato che il piccolo gruppo di stati che più contano per far fronte all'emergenza climatica non si è sottratto al dovere di tenere conto delle esigenze e delle difficoltà in cui versano la maggioranza degli Stati (il 70% degli stati insieme contribuiscono per il 10% alle emissioni di gas pur subendone, spesso in modo enormemente, sproporzionato gli effetti), come pure delle esigenze di tutte le formazioni sociali più deboli e più esposte al rischio del cambiamento climatico.

c. Passando ora al merito dell'Accordo, il dato più importante è costituito dalla rivoluzione compiuta, rispetto al Protocollo di Kyoto, nell'affrontare il tema del cambiamento climatico e nel proporre soluzioni globali e condivise. Anche in questo caso, è una rivoluzione maturata nel corso di molti anni (le cui base sono state poste a Copenhagen), che ha condotto al capovolgimento della strategia seguita nel 1997 a Kyoto.

Per comprenderne davvero la portata bisogna tenere presente che, alla luce del fallimento del Protocollo, molti esperti (tra cui giuristi, economisti e *political scientists*), come già si è accennato, avevano giudicato irrealistico l'insistere nel tentativo di risolvere i problemi ambientali globali mediante istituzioni o trattati globali: regole universali, valide per tutti gli Stati non possono funzionare allorché esse siano calate dall'alto, con un approccio *top-down*, in una comunità di stati frammentata e diversificata dal punto di vista economico, politico e sociale e soprattutto dal punto di vista dei diversi interessi nazionali da perseguire nel breve e nel medio periodo. La conclusione era che la stagione delle Conferenze mondiali sull'ambiente e dei trattati ambientali globali aveva fatto il suo tempo. Sulla base di queste considerazioni, si erano sviluppati orientamenti che proponevano, con varie modalità, quello che è stato definito lo "spacchettamento" (*unpacking*) del Protocollo di Kyoto⁷³. Uno di questi orientamenti proponeva di abbandonare *tout court* la strada dell'accordo internazionale valido per tutti e di promuovere invece accordi bilaterali o multilaterali, dedicati a specifici temi idonei a perseguire finalità di mitigazione del cambiamento,

⁷³Anche su questi temi la letteratura è imponente, esprimendo vari orientamenti e indicando varie soluzioni. In generale P.S.BERMAN, *The New Legal Pluralism: Defining the Field*, in *Annual Review of Law and Social Science*, 2009 <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=1505926&rec=1&srcabs=1010105&alg=1&pos=1>

cui partecipano solo stati in analoghe condizioni economiche e di sviluppo o legati da comuni interessi territoriali e geografici, interessati a trovare una soluzione condivisa⁷⁴.

Ebbene, il dato più importante emerso a Parigi è stato la forte riaffermazione che l'Accordo ambientale globale è lo strumento necessario per affrontare tutti i problemi posti dal cambiamento climatico.

L'Accordo globale sopravvive al prezzo di un radicale e altamente innovativo mutamento dei suoi contenuti: dall'approccio *top-down* privilegiato a Kyoto si è passati all'approccio opposto definito usualmente *bottom-up*: è stata adottata una strategia che, partendo dal basso, privilegia l'autoresponsabilità degli Stati e promuove sforzi, esperimenti e tentativi di soluzioni a multipli livelli incoraggiando il formarsi di impegni collettivi. In sostanza una strategia che salva e conferma l'universalità dell'Accordo da raggiungere, ma capovolge tutti i meccanismi fino a quel momento seguiti. Mi sembra giusto ricordare in proposito che Elinor Olstrom, un'economista Premio Nobel, tra i maggiori teorici dei beni comuni (tra i quali rientra il clima), aveva indicato proprio questa strada. In uno studio del 2009 Olstrom osserva che politiche unitarie adottate su scala globale difficilmente ottengono risultati soddisfacenti, mentre hanno più probabilità di successo politiche che adottano un metodo policentrico su vari livelli territoriali privilegiando gli sforzi e gli impegni posti in essere a partire dal livello locale per giungere al livello dell'accordo internazionale⁷⁵. È questa la strada intrapresa dai negoziati fin dalla Conferenza di Copenhagen, realizzata poi nell'Accordo di Parigi: il fulcro si è spostato verso il basso, privilegiando l'iniziativa e la partecipazione dei singoli Stati, ciascuno con modalità e caratteristiche integrabili nel proprio ordinamento nazionale. La scelta di adottare una strategia *bottom-up* ha comportato necessariamente un ripensamento del sistema per garantire che l'Accordo non fosse solo un insieme di buone intenzioni. La scelta, coraggiosa e audace, è stata quella di adottare un basso livello di vincolatività delle disposizioni, per lo più limitato agli impegni procedurali, accentuando con forza la partecipazione degli Stati, la condivisione degli obiettivi e in definitiva la volontà di

⁷⁴Si vedano in proposito R.LEAL-ARCAS, cit.; R.N.COOPER, *The Kyoto Protocol: A Flawed Concept*, in FEEM Working Paper No. 52, 2001 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=278536; D.G.VICTOR, *Fragmented Carbon Markets and Reluctant Nations*, in J.E.ALDY – R.N.STAVINS (a cura di), *Architectures For Agreement: Addressing Global Climate Change In The Post-Kyoto World*, Cambridge Uni. Press, 150, 2007; vedi anche le considerazioni in proposito di E.A.POSNER, *The Perils Of Global Legalism*, University of Chicago Press 2009.

⁷⁵E. OLSTROM, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, Background Paper to the 2010 World Development Report: Development in a Changing Climate; W.BOYD, *Climate Change, Fragmentation, and the Challenges of Global Environmental Law: Elements of a Post-Copenhagen Assemblage* in *Uni. of Pennsylvania Journal of International Law*, 457, 2010. Si vedano anche le fondamentali considerazioni generali di S.SASSEN, *Territory, Authority, Rights: From Medieval To Global Assemblages*, Princeton Uni. Press 2006 e, in particolare 227 ove osserva che i sistemi globali si inseriscono sempre in sistemi nazionali con il risultato di trasformarsi in sistemi nazionali anche se il loro contenuto riguarda un nuovo apparato.

operare per raggiungerli in buona fede: vincoli, partecipazione e volontà sono tre elementi che, in diversa misura, sono stati ricombinati nell'Accordo⁷⁶, in un'architettura che combina una vincolatività "attenuata" dell'Accordo perché sprovvista di un apparato sanzionatorio, garantita da regole di trasparenza e dovere di informazione, con un forte impulso verso la fiducia e la buona fede richieste alle Parti contraenti⁷⁷.

d. Infine, un aspetto significativo è la combinazione tra scienza e equità come elemento portante. I dati scientifici e i risultati delle ricerche e dei rapporti dell'Ipcc sono posti per la prima volta con vigore alla base delle finalità dell'Accordo: il contenimento dell'aumento della temperatura globale da raggiungere secondo le indicazioni offerte dall'Ipcc è un pilastro comune a tutte le Parti e non più soggetto a discussioni o ripensamenti: è un obiettivo di lungo periodo che tutti gli Stati devono da ora rispettare e perseguire nella elaborazione delle proprie politiche economiche e sociali. Tuttavia, e per tornare a un'osservazione iniziale, è necessario tenere presente che il raggiungimento di questo obiettivo richiede sforzi, impegni e capacità organizzative e tecnologiche assai diversi tra i vari Stati. Al pilastro della scienza l'Accordo abbina quindi un secondo pilastro: l'equità⁷⁸. Il richiamo all'equità è onnipresente nell'Accordo e nella Decisione, e, con questo termine, si rinvia ad altri temperamenti introdotti al rigido perseguimento delle finalità dell'Accordo: il principio di sviluppo sostenibile e le necessità degli Stati e delle categorie più vulnerabili. È quindi sulla base di questi due pilastri – il dato scientifico e l'equità – che dovrà essere costruito l'impegno della comunità internazionale nel contenimento del cambiamento climatico.

e. Il lavoro comincia adesso: come molti hanno osservato, l'Accordo è una scommessa sull'impegno, la buona fede e la trasparenza degli Stati. Un giudizio si potrà formulare solo fra molti anni, allorché si sarà potuto verificare se questa scommessa ha avuto esito positivo e se i vari organismi internazionali che operano nell'ambito della Convenzione quadro (molti dei quali costituiti proprio dall'Accordo) saranno riusciti a condurre gli Stati nel difficile percorso di dare attuazione ai Piani da presentare periodicamente per ciò che concerne sia la mitigazione che l'adattamento. Per il momento, restano le parole di fiducia pronunciate all'annuncio dell'Accordo dal Ministro degli esteri delle Isole Marshall, minacciate di scomparire dall'innalzamento del livello

⁷⁶Sulla necessità di una saggia combinazione di questi tre elementi nei trattati ambientali si veda S.BARRETT, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford Uni.Press, 2006.

⁷⁷J.E.VINUALES, *Balancing Effectiveness and Fairness in the Redesign of the Climate Change Regime* in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1623214

⁷⁸ Sull'importanza dell'equità nei trattati ambientali si sofferma D.A.KYSAR, *Regulating From Nowhere: Environmental Law And The Search For Objectivity*, Yale University Press, 2010.

degli oceani provocato dal cambiamento climatico: *"Posso tornare dal mio popolo e dire finalmente che abbiamo una speranza di sopravvivere"*⁷⁹.

⁷⁹ *Green Light*, The Economist 19.12.2015