

Le Conferenze delle Nazioni Unite sul clima: 2015 una svolta negli impegni internazionali?

Nota di Guido Barone¹

(Adunanza del 20 maggio, 2016)

Keywords: United Nation Conferences, COP 21, Parigi dicembre 2015, Enciclica “*Laudato si’*”. Firma e ratifica dell’Accordo di Parigi.

ABSTRACT – The United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) was instituted at the Rio de Janeiro Conference (1992), 35 years after the Geophysical International Year (1957). During this long period data were measured and tests and evidences were accumulated on the Trends of the Global Climatic Changes in act. UNFCCC is entrusted to coordinate all the international negotiations concerning financial fluxes invested to mitigate the antropic causes of environmental changes.

In the last years, I have published three Notes on the Rendiconti of the Accademia, to discuss the difficult path of the COPs (Conferences of Organizing Partners) built by the UNFCCC to pursue its program. These Notes concerns respectively the United Nation Conferences held in Cancún, Mexico (2010) (Barone G., Sassi E., 2011), in Doha, Qatar, United Arab Emirates (2012) (Barone G., Caserini S., 2013) and the publication of the Fifth Assessment Report – AR5 (2014) edited by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), the United Nation Agency.

In the present Note, I will discuss the conclusions of the (COP 21) held in Paris on December 2015 at the airport of Le Bourget, away from the city centre, still shocked by the terrorist attacks.

It should be noted that on June 2015 was published the Encyclical “*Laudato si’*” by Papa Francesco, with a strong ecological character. For these reasons, the 2015 finally seems to be the turning point year for the positions of most of the member Countries at the United Nation in respect of the ongoing climate changes.

From april 22nd 2016 at tha Palazzo di Vetro of the UN at New York, start the ceremony of the formal signature of the Treatise, to be closed at September.

¹ Accademia di Scienze Fisiche e Matematiche – Società Nazionale di Scienze, Lettere e Arti - Napoli
guido.barone@unina.it

RIASSUNTO - L'UNFCCC (United Nation Framework Convention on Climate Change) fu istituito nel Congresso di Rio de Janeiro nel 1992 delle Nazioni Unite, ben 35 anni dopo l'Anno Geofisico Internazionale (1957) e un periodo abbastanza lungo di accumulo di dati, indizi e prove sulle variazioni globali tendenziali in atto. UNFCCC ha il compito di coordinare i negoziati internazionali sugli investimenti e sugli aiuti per la mitigazione delle cause antropiche dei danni ambientali.

Negli anni scorsi ho presentato sui Rendiconti della Accademia tre Note per puntualizzare il difficile cammino che le Conferenze Intergovernative sul Clima (Conferences of Organizing Partners - COP) organizzate nell'ambito del UNFCCC hanno dovuto affrontare. Le precedenti comunicazioni riguardavano rispettivamente le Conferenze delle Nazioni Unite tenutesi a Cancùn, Messico (2010) (Barone G., Sassi E., 2011), a Doha, Qatar, Emirati Arabi Uniti (2012) (Barone G., Camerini S., 2013) e infine sulla pubblicazione del 5° Rapporto di Valutazione (Fifth Assessment Report – AR5) (2014) dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), l'Agenzia delle Nazioni Unite. In questa quarta nota vengono discussi i risultati della Conferenza tenutasi a Parigi (COP 21) a dicembre 2015, nell'aeroporto di Le Bourget, lontano dal centro della città ancora sotto shock per gli attacchi terroristici. La COP 21 ha rilanciato gli impegni di quasi tutti i Paesi partecipanti (186). Va notato che a giugno 2015 era stata pubblicata l'Enciclica “*Laudato si'*” di Papa Francesco con una forte impronta ecologista. Per questi motivi il 2015 sembra rappresenti finalmente una svolta concreta nell'atteggiamento della gran parte dei Paesi aderenti alle Nazioni Unite nei riguardi delle variazioni climatiche in atto.

Dal 22 aprile 2016, presso il Palazzo di Vetro dell'ONU a New York, è iniziata la cerimonia della firma formale del Trattato, che verrà conclusa entro settembre.

1 - INTRODUZIONE

Sabato 12 dicembre 2015 alle 19.22 a Parigi il Ministro degli Esteri francese Laurent Fabius ha dichiarato chiusi i lavori della 21^a Conferenza dell'ONU sul Clima, con un giorno di ritardo a causa dei frenetici aggiustamenti del documento finale su cui hanno votato 185 Paesi accreditati su 186.

2 - LE CONFERENZE INTERGOVERNATIVE SUL CLIMA (COP)

- 1988: L'Agenzia per la Protezione Ambientale delle Nazioni Unite (UN-EPA) e la World Meteorological Organization (WMO) diedero vita allo IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Changes) con l'incarico di preparare periodicamente Report dettagliati sullo stato delle conoscenze relative alle variazioni climatiche.

- Rio de Janeiro, 1992: venne istituita la United Nation Framework Convention on Climate Changes (UNFCCC) con il compito di coordinare tutti i negoziati sul clima tramite le Conferences of Organizing Parties (COP).

- COP 3 - Kyoto, 1997: 56 partecipanti discussero e approntarono un Protocollo, però solo 37 lo ratificarono; occorreva però il 55% dei Paesi per trasformarlo in Trattato operativo. USA, Canada, Australia e i BRIC (Brasile, Russia, India, Cina) non lo ratificarono.

- Nel frattempo partirono iniziative parziali (UE e altri Paesi singoli) con l'impegno a ridurre i gas serra.

- 2005: la Russia (in cambio di accordi con l'UE per il gas siberiano) sottoscrive il Protocollo che così diventa Trattato operativo.

- COP 13 - Bali, 2007: si definisce una Road Map per il dopo Kyoto (che scade nel 2012) da approvare entro due anni a Copenhagen.

- 2009: 4° Report IPCC. Banche di compensazione sulle emissioni di CO₂.

- COP 15 - Copenhagen, 2009: un mezzo fallimento; si istituiscono comunque due AWG (Ad hoc Working Group): il primo per una discussione tra i 37 di Kyoto, USA, e i (BRICS); il secondo AWG-LC (Long term Cooperation) tra i precedenti e 50 altri Paesi interessati.

- COP 16 - Cancùn (Messico), 2010: grande successo organizzativo. Dei 194 Paesi partecipanti, 193 approvano la risoluzione finale. Viene creato un Green Climate Fund (gestito dalla World Bank e da un comitato di 50 rappresentanti di vari Paesi designati) per soccorrere i paesi poveri e fornire tecnologie avanzate ove necessario. Si stabilisce un piano "*Reduction of deforestation and forest degradation*".

- COP 17 - Durban (Sud Africa), 2011: definita in dettaglio la Road Map per il dopo Kyoto.

- COP 18 - Doha (Quatar), 2012: definito il "Doha Climate Gateway" per il prosieguo in altra forma del Trattato di Kyoto, ma con lo stesso spirito. Erano state fissate varie scadenze fino al 2020 sugli impegni per la riduzione delle emissioni dei gas serra e sugli aiuti ai Paesi più poveri. Le pressioni dei produttori di petrolio, gas e carbone impedirono comunque che si prendessero impegni vincolanti da parte dei Governi dei Paesi più inquinanti, rimandando tutto al 2020. L'unico impegno era di fornire nel frattempo 100 miliardi di dollari sotto varie forme ai Paesi più poveri per lo sviluppo o l'acquisizione di tecnologie non inquinanti e per rimediare a eventuali disastri naturali. Si apre nel frattempo il contenzioso tra i Paesi di più antica industrializzazione e i Paesi in via di sviluppo che non vogliono essere ostacolati nella loro crescita economica.

- COP 19 - Stoccolma, settembre 2013 – gennaio 2014: viene Pubblicato il 5° Report IPCC in tre Volumi. Sono stati considerati e discussi oltre 9000 pubblicazioni, report economici e report tecnici. Vi è qualche dissidenza marginale rispetto alle conclusioni di massima o particolari.

- COP 20 - Yokohama, marzo 2014.

3 - 2014: ALCUNI FATTI NUOVI

Già nell'ottobre al summit dell'APEC (la sezione Asia-Pacifico della organizzazione mondiale dei produttori di petrolio OPEC) vi era stato un lungo colloquio e un accordo preliminare tra il Presidente Obama e il leader cinese Xi Jinping. Il governo cinese negli ultimi anni aveva constatato che le condizioni di inquinamento nelle principali città e centri industriali non erano

più tollerabili e che la salute di una intera generazione era compromessa. La pressione sotterranea delle classi urbanizzate più agiate era diventata fortissima. Proprio all'inizio della conferenza APEC a Pechino si erano dovute sospendere tutte le attività pubbliche, bloccare il traffico privato e chiudere le fabbriche. Obama a sua volta aveva fornito inizialmente un forte incoraggiamento allo sfruttamento di gas e petrolio dagli scisti bituminosi di USA e Canada, mediante la tecnologia del fracking idraulico (cosa che aveva favorito il crollo del prezzo del gas russo e quello del greggio, mettendo in difficoltà i Paesi dell'OPEC). Obama nell'ultimo anno del suo mandato si è però convinto che non era più possibile ignorare le proteste dei cittadini per i disastri ambientali e l'inquinamento delle falde provocati da quella metodologia di estrazione. A ciò si erano aggiunte le proteste degli agricoltori della fascia agricola centrale degli USA (la Corn Belt) contro la costruzione di un gigantesco oleodotto che avrebbe dovuto trasportare quei prodotti dai confini dello stato Canadese dell'Alberta attraverso gli Stati agricoli centrali, fino alle raffinerie texane e del Golfo del Messico.

Pertanto i due principali inquinatori e produttori di gas serra (USA e Cina) hanno finalmente deciso di appoggiare la conferenza di Parigi.

4 - 2015: L'ANNO DELLA SVOLTA? L'ENCICLICA " LAUDATO SI' "

Nel giugno 2015 Papa Francesco aveva licenziato l'Enciclica " Laudato si' ". Dall'alto del suo Magistero il Papa, lungo le 200 pagine e i 248 paragrafi, ha richiamato la politica internazionale ad una visione ampia e responsabile nei confronti dell'ambiente e del pianeta. I danni ambientali non potranno che acuire le tensioni e gli stati di guerra.

- L'obiettivo è di trascinare l'intera umanità verso una responsabilità collettiva: La Terra ci ha preceduto, ci è stata data e la dobbiamo coltivare e custodire per le generazioni future.

- Il deterioramento delle condizioni ambientali colpisce sempre più i Paesi più poveri con le disuguaglianze e la corruzione: la fragilità del pianeta si riflette nella fragilità dei più poveri in generale.

- Bisogna applicare un'Ecologia integrata (ripetuta 8 volte): tutto si tiene ed interagisce:

- Carezza di acqua potabile e acqua pulita;
- Necessità per tutti di avere uno spazio abitativo e cibo sufficiente;
- Diritto alla mobilità;
- Diritto all'istruzione;
- Condizione delle donne;
- No all'ideologia dello scarto e dei rifiuti.
- Forte il richiamo a tutti per attuare uno stile di vita più sobrio.

Ma l'Enciclica non si limita a esortare alla cooperazione fra le genti e le Istituzioni:

- Forte è la critica all'Economia come massimizzazione solo dei profitti. L'economia finanziaria blocca le potenzialità della tecnologia, che ne è asservita e ne è impedito lo sviluppo al servizio dell'umanità tutta.

- Dopo tanti fallimenti, è esplicito lo stimolo per la conferenza di Parigi.

5 - LA COP 21 DI PARIGI

- COP 21, 2015: in una Parigi assediata, utilizzando i suggerimenti del 5° Rapporto IPCC, si definiscono una serie di impegni, alcuni vincolanti.

- L'Accordo di Parigi approvato il 12 dicembre 2015 (185 su 186 Paesi presenti) è un importate passo in avanti in un percorso ancora molto lungo per contrastare il surriscaldamento globale.

- Il Protocollo di Kyoto non viene abolito ma viene riconfigurato come “trampolino di lancio” dell'Accordo approvato, che ha “sottolineato l'urgenza di accelerarne l'implementazione di misure già nel 2020”.

- È un **accordo legale vincolante** per la riduzione dei gas serra, anche se in alcuni paragrafi si è più possibilisti.

Gli elementi da considerare “vincolanti” sono solo quelli accompagnati da una terminologia specifica. In altre parole, il grado di vincolo non è uniforme per l'intero testo, bensì varia di paragrafo in paragrafo, di frase in frase, a seconda del termine utilizzato. Nel dettaglio, sono considerate “vincolanti” le prescrizioni affiancate dal termine “**shall**”, seguito da “**will**”, verbo che può stare ad indicare un'intenzione o una previsione; segue poi il meno stringente “**should**”, fino al debole “**may**”. **Nessuna istituzione sovranazionale può rivalersi sui Paesi circa l'attuazione dell'Accordo, né sul rispetto degli impegni (Contributi) presentati né, in generale, sugli elementi vincolanti di cui sopra.**

- Il processo di negoziazione non ha presentato sorprese. Nessuna risoluzione è stata presentata a sorpresa senza una lunga discussione preliminare. Il ritmo serrato di lavoro sul testo iniziale non ha impedito di seguirne via via l'evoluzione da quello consegnato dal Gruppo di lavoro negoziale detto AWG-LCA, in modo estremamente trasparente. Il testo è stato emendato e snellito dalle 54 pagine iniziali alle 27 finali.

- La cerimonia della firma formale dell'Accordo si è aperta il 22 aprile 2016 presso il Palazzo di Vetro dell'ONU a New York e rimarrà aperta fino a settembre (a quell'epoca vi sarà il G20 ad Hang-zou in Cina). Entro 30 giorni dalla firma i Governi dovranno presentare un documento di ratifica dell'Accordo, prodotto dal Parlamento o dal Governo stesso in quanto tale. 175 dei Paesi presenti a Parigi hanno preannunciato di accingersi a firmare e a ratificare l'Accordo. Le prime sono state le Nazioni insulari del Pacifico. Cina e

USA hanno chiesto tempo, mentre l'India ha mantenuto una posizione ambigua, in attesa di formulare un grande programma nazionale per le energie alternative.

- Perché l'Accordo entri in vigore come Trattato si ricorrerà al solito parametro che almeno 55 Paesi responsabili del 55% del totale delle emissioni globali stimate di gas climalteranti consegnino alle Nazioni Unite un loro strumento di ratificazione, accettazione o approvazione, accelerando tutte le pratiche interne. A quel punto anche i paesi che non avranno ottemperato saranno tenuti a osservare i piani predisposti ogni cinque anni.

- La legittimazione dell'Accordo è fortissima. All'approvazione finale a Parigi erano presenti i delegati di più alto livello espressi dai singoli Paesi. Nessun altro consesso avrebbe una legittimazione maggiore.

- L'organizzazione francese è stata perfetta. La COP 21 si è tenuta nell'aeroporto "blindato" di Le Bourget, lontano dal traffico cittadino e al riparo da possibili manifestazioni, che peraltro non vi sono state, forse per lo shock che ancora affliggeva Parigi, né tampoco da tentativi di attentati.

- L'obiettivo dichiarato di ottenere la **mitigazione del riscaldamento globale** (Global Warming – GW) è più ambizioso dei 2 gradi di cui da anni parlano i paesi sviluppati, UE in testa, ma anche il G7 del 2015. Si è concordata la frase "tenere l'incremento della temperatura media mondiale ben sotto i 2 gradi rispetto ai livelli pre-industriali e fare sforzi per limitare l'incremento della temperatura a 1,5°C, riconoscendo che ciò ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico".

- I tagli delle emissioni sono già molto più profondi di quanto non prevedeva il Protocollo di Kyoto: riduzione prevista rispetto ad uno scenario "baseline" senza specifiche politiche climatiche: circa 8 Gton di CO₂ in meno nel 2020 e 11 Gton di CO₂ in meno nel 2030.

- Per il settore energetico vengono menzionate oltre 90 fonti rinnovabili e una sottolineatura delle stesse nel Preambolo della Decisione finale.

- L'Accordo di Parigi include un importante riconoscimento del ruolo delle foreste e degli sforzi per ridurre la deforestazione, sia nel preambolo che in un articolo specifico (il 5). Si prevede che le foreste contribuiranno con il 20-25% degli impegni totali di riduzione comunicati dai paesi per il 2030.

- Tutti i Paesi devono intraprendere e comunicare sforzi ambiziosi per raggiungere gli obiettivi. Tali sforzi rappresenteranno una progressione nel tempo, mentre si riconosce il bisogno di supportare nel frattempo i Paesi in via di sviluppo per l'effettiva implementazione dell'Accordo. Ogni Paese preparerà, comunicherà e manterrà successivi "Contributi promessi determinati a livello nazionale" che intende raggiungere, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi che si è dato. Si tratta quindi di un impegno pubblico e non eludibile. Ogni Stato è tenuto ad agire, introducendo nei propri sistemi legislativi tutti gli atti necessari al raggiungimento degli obiettivi posti.

- L'Europa si è impegnata a ridurre del 40% le emissioni al 2030 e dovrà a cascata individuare i modi con cui ciascuno dei suoi stati membri deve agire sui settori di sua competenza. Nel piccolo, il Patto dei Sindaci, che moltissimi comuni italiani hanno firmato, è in corso di revisione per allungarne l'orizzonte e rendere più profondi i tagli. Tutti i Paesi devono intraprendere e comunicare sforzi ambiziosi per raggiungere progressivamente nel tempo gli obiettivi. Si riconosce il bisogno di supportare i Paesi più poveri e in via di sviluppo per far fronte agli impegni dell'Accordo. Tutti i possibili casi di contestazione o conflitto verranno affrontati in successive Conferenze.

- Diversi paesi hanno già riconosciuto che stanno subendo danni socio-economici significativi a causa del cambiamento climatico (il cosiddetto "Loss and Damage", o Perdite e Danni climatici) ed alcuni piccoli stati insulari del Pacifico potrebbero addirittura risultare inabitabili. Possibili collaborazioni (sistemi di allerta, preparazione alle emergenze, valutazione e gestione del rischio, soluzioni assicurative, perdite non monetarie, resilienza delle comunità, dei sistemi di supporto alla vita e degli ecosistemi).

Si noti che gli impegni presi e da prendere significano non utilizzare come combustibili i 2/3 delle riserve accertate.

6 - LE QUESTIONI NON AFFRONTATE ADEGUATAMENTE

- Non è stata specificata la ripartizione dei 100 miliardi di dollari di aiuti per il 2020 ai Paesi in difficoltà già previsto dall'accordo di Doha.

- La trasparenza sulle azioni intraprese e sul supporto fornito (ad esempio in fatto di finanziamenti e tecnologie) viene lungamente discussa nell'articolo 13 ma la lunga battaglia negoziale sull'argomento mostra che la sua implementazione non sarà semplice.

- Manca un sistema di verifica esterna degli impegni assunti (*compliance*), che è rinviato a nuove decisioni. L'articolo 15 parla di un comitato secondo le tipiche regole multilaterali che poi lavorerà dalla prima sessione della prossima COP per un accordo che dovrà avere il consenso di tutti. Al 2018 si farà il punto per ottenere entro il 2020 la definizione e l'emissione dei primi aiuti e l'avvio di tutti gli interventi programmati.

- L'obiettivo di riduzione delle emissioni in quanto tali non è menzionato, mentre era presente con valori percentuali nella Versione 1 del 9/12. Utilizzare come parametro la temperatura globale o regionale rende più complesso il monitoraggio negli anni. Con un *emission pathway* chiaro si sarebbe potuto fare una stima *continua* tenendo conto del rapporto emissioni storiche/emissioni ultimi anni e distribuirle tra i Paesi tenendo conto del gap già esistente. Non sarebbe stato facile perchè anche qui i criteri su come dare periodicamente nuovi maggiori impegni, avrebbero dovuto essere discussi preliminarmente, a si avrebbe avuto un *emission reduction numbering*.

7 - RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

G. Barone, E. Chianese (2010) *Methane Hydrates: Energy Resource or Climatic Threat? Stability of Natural Gas Reservoirs and Exploitation Perspectives*. “XXVII Giornata dell’Ambiente, Energia ed Ecologia: un peso o un’opportunità per l’economia?”, Roma, Atti della Accademia dei Lincei, 87-93, 15 ottobre 2010.

G. Barone, E. Sassi (2011) *The United Nation Conferences on Climate Change*. dell’Accademia di Scienze Fisiche e Matematiche di Napoli, **LXXVII**, 79-88, 8 aprile 2011.

G. Barone, E. Chianese, A. Riccio (2011) *The Role of Methane Emissions on Ancient and Present Climatic Changes*. Planet Earth 2011- Global Warming Challenges and Opportunities for Policy and Practice, **26**, 573-604, E.G. Carayannis Ed., INTECH ed., settembre 2011.

G. Barone (2012) *Estrazione di gas mediante fratturazione idraulica delle rocce scistose: prospettive di sviluppo e pericoli ambientali*. Rendiconti dell’Accademia di Scienze Fisiche e Matematiche di Napoli, **LXXIX**, 5-10, 2 marzo 2012.

G. Barone, S. Caserini (2013) *The United Nation Conferences on Climate Change*. Rendiconti dell’Accademia di Scienze Fisiche e Matematiche di Napoli, **LXXX**, 29-35, 1 febbraio 2013.

G. Barone (2014) *Le Conferenze delle Nazioni Unite e il V Rapporto dell’IPCC sulle Variazioni Climatiche*. Rendiconti dell’Accademia di Scienze Fisiche e Matematiche di Napoli, **LXXXI**, 167-181, 6 giugno 2014.

M. Burke, S. M. Hsiang and E. Miguel (2015) *Global non-linear effect of temperature on economic production*. Nature Letter 1, **00**, 2015 doi:10.1038/nature15725

P. Dasgupta, V. Ramanathan, P. Raven, Msgr M. Sánchez Sorondo, M. Archer, P. J. Crutzen, P. Léna, Y.T. Lee, M. J. Molina, M. Rees, J. Sachs, J. Schellnhuber (2015) *Climate Change and the Common Good: A Statement Of The Problem And The Demand For Transformative Solutions*. The Pontifical Academy of Sciences and the Pontifical Academy of Social Sciences, 29 aprile 2015.

J. Rogelj, G. Luderer, R. Pietzcker, E. Kriegler, M. Schaeffer, V. Krey, K. Riahi, (2015) *Energy system transformations for limiting end-of-century warming to below 1.5°C*. Nature Climatic Change 5, 519-528.

(2015) *Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action Work of the ADP contact group*. Edited version of 6 November 2015, Re-issued 10 November 2015* ADP.2015.11. Informal Note, 54

(2015) *Conference of the Parties Twenty-first session. Paris, 30 November to 11 December 2015. Agenda item 4(b) Durban Platform for Enhanced Action (decision 1/CP.17) Adoption of a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*. Proposal by the President, Draft decision/CP 21, 10 December 2015, 1-31.

(2015) *Idem*. Draft, 9 December 2015, 1-29.

(2015) *Idem*. Final Draft, 10 December 2015, 1-27.

Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November – 13 December 2015. Earth Negotiations Bulletin, Published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), **Vol. 12 No. 663**, 15 December 2015 Online at <http://www.iisd.ca/climate/cop21/enb/>

Si ringraziano: F. Bocchiola, S. Caserini, S. Grassi, G. Messori, V. Piana e altri del Gruppo di discussione “Climalteranti” per le informazioni fornite quasi in diretta dalla COP 21.