

L'Accordo di Parigi

Il 12 dicembre 2015 la 21° Conferenza delle Parti firmatarie della Convenzione sui Cambiamenti Climatici ha adottato l'Accordo di Parigi. Si tratta di un accordo siglato da 195 Stati che ha l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2 gradi e perseguire tutti gli sforzi necessari per limitare l'aumento di temperatura a 1,5 gradi rispetto ai livelli pre-industriali

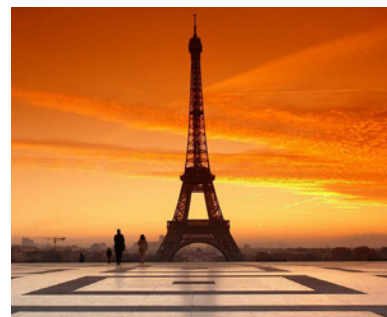
DOI 10.12910/EAI2016-002

di **Natale Massimo Caminiti** e **Sergio La Motta**, *ENEA*

Il 12 dicembre 2015 la 21° Conferenza delle Parti firmatarie della Convenzione sui Cambiamenti Climatici ha adottato l'Accordo di Parigi, completando un processo negoziale che aveva avuto origine nel 2011 con la COP17 di Durban; in tale occasione era stata istituita una nuova piattaforma negoziale, il gruppo ad hoc sulla Piattaforma di Durban con il compito di sviluppare entro il 2015 un Protocollo applicabile a tutti i Paesi da adottare durante la COP21 per entrare in vigore dal 2020. L'obiettivo del Protocollo è quello di contribuire a stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra "a un livello tale da evitare pericolose interferenze di origine antropica con il sistema climatico". La conclusione positiva di una tale

operazione era tutt'altro che scontata, visto che un processo simile, cominciato a Bali 2007, si era concluso con il fallimento dei negoziati della COP15 di Copenaghen del 2009.

Il testo adottato a Parigi da tutti i 195 Paesi partecipanti alla COP21 rappresenta, quindi, un accordo storico, sia per il riferimento al perseguimento degli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi, sia per le indicazioni sulla necessità di nuovi modelli di sviluppo basati sul principio di equità e sull'utilizzo di fonti energetiche e tecnologie decarbonizzate. Un obiettivo di lungo termine ambizioso se si tiene conto che senza nessun intervento di riduzione di gas serra, ad oggi, in uno scenario tendenziale, l'aumento di temperatura valutato sarebbe intorno ai 4-5 gradi.



L'accordo va considerato non come un punto di arrivo, ma come un buon inizio del processo di contrasto al cambiamento climatico.

Contenuti dell'Accordo di Parigi

Forma giuridica

I risultati della COP21 [1] consistono di due parti: l'Accordo di Parigi

propriamente detto e la Decisione della COP, che da un lato adotta l'Accordo e dall'altro lato stabilisce i passi che devono essere fatti nei prossimi anni prima che l'Accordo divenga operativo.

In sostanza, l'Accordo di Parigi contiene gli obiettivi legalmente vincolanti di lungo periodo e si presenta, quindi, come una "Legge Quadro", che per essere implementata ha bisogno di leggi attuative. Tali leggi riguardano i campi più rilevanti, in particolare quelli della riduzione delle emissioni – la cosiddetta mitigazione – dell'adattamento e dei finanziamenti da parte dei Paesi industrializzati verso i Paesi in Via di Sviluppo (PVS); tali leggi attuative sono demandate a specifiche decisioni della COP, a partire dalla COP22 che avrà luogo a Marrakech nel dicembre 2016. L'accordo, oltre ad aspetti vincolanti quali, ad esempio, la comunicazione da parte dei Paesi membri degli impegni che intendono assumere, contiene anche aspetti volontari, quali ad esempio i contenuti qualitativi e quantitativi di questi impegni. Per assicurare che l'Accordo venga correttamente implementato, è stato istituito un Gruppo ad Hoc per l'attuazione dell'Accordo di Parigi; tale gruppo si riunirà per la prima volta nel 2016 in parallelo con i gruppi ad hoc per la implementazione della Convenzione (Subsidiary Body for Implementation - SBI) e con il gruppo ad hoc per la consulenza tecnologica (Subsidiary Body for Technological Advice - SBSTA).

Il Depositario dell'Accordo è il Segretariato Generale delle Nazioni Unite che aprirà l'Accordo alla firma a New York il 22 aprile 2016 con una cerimonia alla presenza dei Capi di Stato. L'Accordo entrerà in vigore

quando sarà ratificato da almeno 55 Paesi che rappresentino almeno il 55% del totale delle emissioni.

Il preambolo

Nel preambolo è presente un aspetto importante ed innovativo. Per la prima volta in un accordo ambientale multilaterale internazionale, come richiesto da alcuni Paesi (Venezuela, Bolivia e America centro-meridionale) vengono riconosciuti aspetti quali i diritti umani, il diritto alla salute, i diritti dei popoli indigeni, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini, i diritti delle persone disabili e delle persone in situazioni vulnerabili, il diritto allo sviluppo, così come la parità di genere, l'emancipazione delle donne e l'equità intergenerazionale.

Finalità – Articolo 2 dell'Accordo

Il principale scopo è quello di rilanciare l'obiettivo di cui all'art. 2 della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, che prevede la stabilizzazione delle concentrazioni dei gas serra in atmosfera ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze delle attività umane con il sistema climatico. Il riferimento a quanto previsto dalla Convenzione, che è stata ratificata da tutti gli Stati, permette una più facile adesione all'accordo, in quanto si possono evitare, per molti Paesi, passaggi parlamentari o congressuali, come ad esempio nel caso degli USA.

L'accordo tiene conto di buona parte delle indicazioni scientifiche: "Mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2 gradi e perseguire tutti gli sforzi necessari per limitare l'aumento di temperatura a 1,5 gradi rispetto ai livelli pre-industriali, riconoscendo

che questo ridurrebbe significativamente i rischi e gli impatti del cambiamento climatico".

Mitigazione – Articolo 3 e 4 dell'Accordo

L'Accordo non indica un obiettivo quantitativo di riduzione dei gas serra da raggiungere per i singoli Paesi, ma un'indicazione più generica: "al fine di conseguire l'obiettivo di lungo termine di limitazione della temperatura, le Parti mirano a raggiungere il picco globale di emissioni di gas serra il più presto possibile", riconoscendo che i Paesi in Via di Sviluppo avranno bisogno di più tempo per raggiungere il picco. In ogni caso, tutte le Parti dovranno raggiungere un bilanciamento tra le emissioni e gli assorbimenti entro la seconda metà di questo secolo. Non è passata, quindi, l'opzione che prevedeva una riduzione dal 40 al 95% delle emissioni entro il 2050 rispetto ai livelli del 2010. Per controbilanciare questa scelta meno stringente, la Decisione per l'implementazione dell'Accordo (paragrafi 22-41) prevede:

- la revisione dei contributi volontari che gli Stati hanno già presentato in preparazione della COP21, i cosiddetti Intended Nationally Determined Contributions – INDCs¹ a partire dal 2018, in quanto "viene notato con preoccupazione che i livelli di emissione di gas serra complessivamente valutati al 2025 e 2030, risultanti dai contributi volontari dichiarati dagli Stati, non permettono di stare in linea con la traiettorie di temperatura dei 2 gradi. Con quanto dichiarato ad oggi si avrebbe al 2030 una emissione di gas serra di 55 Gt CO₂, mentre per rimanere ben al



di sotto dei 2 gradi non bisogna superare i 40 Gt CO₂. Si indica che per rimanere in una traiettoria di 1,5 gradi le emissioni devono ulteriormente ridursi a un livello da identificare”;

- l'aggiornamento degli effetti aggregati dei contributi volontari degli Stati, entro il 2 maggio 2016;
- l'invito all'IPCC di preparare nel 2018 un rapporto speciale sugli impatti e sulla traiettoria di emissioni relative ad un incremento di temperatura di 1,5 gradi;
- una serie di incontri tra le Parti nel 2018 per un dialogo costruttivo sull'efficacia dei contributi volontari assunti, per verificare i tempi per il raggiungimento del picco delle emissioni di gas serra.

I Punti su descritti sono tutti importanti, in quanto, senza una revisione e aumento degli impegni volontari presi, a oggi viene stimato un aumento di temperatura da 2,7 a 3 gradi [2].

L'accordo prevede, inoltre, che si

debba conseguire un “bilanciamento tra emissioni antropogeniche e assorbimenti di carbonio nella seconda metà del secolo”. Non è passata l'opzione “raggiungimento della neutralità delle emissioni di gas serra nella seconda metà del secolo”. L'argomento riguarda l'utilizzo futuro delle fonti fossili. Uno dei punti più controversi e dibattuti. Si possono continuare a emettere gas serra, ma a patto che queste emissioni siano compensate da nuovi assorbimenti, per esempio nuove foreste. Frase interpretata come un limite all'utilizzo delle fonti fossili a prescindere dalla loro disponibilità.

Foreste – Articolo 5 dell'Accordo

Un altro punto importante è il riconoscimento del ruolo delle foreste. Gli stati sono incoraggiati a effettuare interventi e azioni per ridurre le emissioni da deforestazione e degrado forestale, incrementare il ruolo della conservazione e gestione sostenibile delle foreste, aumentare l'assorbimento forestale nei Paesi in

Via di Sviluppo, prevedendo anche incentivi e benefici economici.

Adattamento – Articolo 7 e 8 dell'Accordo

L'Accordo stabilisce un obiettivo globale di miglioramento delle capacità adattative, di rinforzo della resilienza e di riduzione della vulnerabilità al cambiamento climatico, con lo scopo di contribuire allo sviluppo sostenibile e di assicurare un'adeguata risposta di adattamento, con particolare riferimento all'obiettivo dei 2 °C. Si riconoscono i particolari bisogni in termini di adattamento dei PVS che sono particolarmente esposti agli effetti avversi dei cambiamenti climatici. Le Parti dovrebbero rinforzare gli sforzi cooperativi per migliorare l'azione sull'adattamento, in particolare bisognerebbe aumentare:

- lo scambio di informazioni, buone pratiche, esperienze sulla pianificazione, definizione di politiche e attuazione di azioni di adattamento;
- la conoscenza scientifica sul clima, includendo la ricerca, l'osservazione del sistema climatico e i sistemi di allarme preventivo, in modo da meglio supportare i decisori politici;
- l'assistenza ai PVS per l'identificazione di efficaci pratiche di adattamento e dei loro bisogni prioritari di adattamento.

Ogni Paese dovrebbe elaborare e aggiornare periodicamente una comunicazione sull'adattamento che includa: le azioni prioritarie, i suoi bisogni di supporto sia finanziario che tecnologico; un adeguato supporto internazionale sarà assicurato ai PVS per l'implementazione dei



suoi piani di adattamento.

E' stato inoltre riconosciuto, come richiesto dai Paesi in Via di Sviluppo, un ruolo specifico all'argomento delle perdite economiche e dei danni all'ambiente causati dai cambiamenti climatici, riferito, in pratica, agli impatti degli eventi estremi dovuti alle variazioni del clima e agli eventi di lenta insorgenza. I Paesi in Via di Sviluppo più poveri e le Piccole Isole Stato ritengono i Paesi sviluppati e ricchi responsabili del cambiamento climatico in corso e quindi chiedono a loro benefici economici. Il consenso è stato raggiunto inserendo nella Decisione dei riferimenti alla responsabilità economica da parte dei Paesi Sviluppati e inserendo per la prima volta, nell'accordo legalmente vincolante,

un articolo specifico di riconoscimento del problema delle perdite e dei danni dovuti al cambiamento climatico.

Finanziamento – Articolo 9 dell'Accordo

L'accordo prevede che i Paesi Sviluppati continuino ad assumere la responsabilità di provvedere alle risorse finanziarie per assistere i PVS per le attività di mitigazione e adattamento. Tali risorse finanziarie dovrebbero tendere a bilanciare le attività di mitigazione e adattamento tenendo in considerazione le strategie dichiarate dai PVS stessi, specialmente quelli più vulnerabili agli impatti avversi dei cambiamenti climatici, come i Paesi meno sviluppati e le Piccole Isole Sta-

to. I Paesi sviluppati dovranno fornire informazioni trasparenti ed esaustive circa il supporto finanziario da loro concesso ai PVS. Non viene indicata quindi, nell'Accordo, nessuna cifra e nessun impegno quantificato per i singoli Paesi, come invece richiesto dai Paesi in Via di Sviluppo. Anche in questo caso il consenso è stato raggiunto inserendo nella Decisione un riferimento ad un impegno, per tutti i Paesi industrializzati nel loro insieme, a regime al 2020, di 100 miliardi di \$ all'anno, con una revisione in aumento di questo impegno dal 2025 [3].

Trasferimento Tecnologico e cooperazione volontaria – Articoli 10 e 6 dell'Accordo

Lo sviluppo e il trasferimento del-

le tecnologie verso i Paesi in Via di Sviluppo viene visto come uno strumento fondamentale per migliorare la resilienza dei territori più vulnerabili e ridurre le emissioni di gas ad effetto serra. Il meccanismo di trasferimento delle tecnologie istituito negli Accordi di Cancun viene confermato come strumento dell'Accordo di Parigi. Quindi, sia il Technology Executive Committee – TEC, strumento di indirizzo politico per il trasferimento tecnologico che il Climate Technology Centre and Network – CTCN, strumento attuativo del trasferimento tecnologico – saranno chiamati a dare il loro contributo per l'implementazione dell'Accordo e in particolare per il raggiungimento dell'obiettivo di lungo periodo del contenimento della crescita della temperatura media del pianeta ben al di sotto dei

2 °C. Per questo saranno assicurati adeguati finanziamenti ai Paesi in via di sviluppo.

Un ruolo viene anche dato alla cooperazione volontaria tra le parti, istituendo all'interno della Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi un meccanismo per la mitigazione delle emissioni dei gas serra e il supporto allo sviluppo sostenibile, in termini di guida, monitoraggio e supervisione.

Sistema di monitoraggio, verifica e trasparenza – Articolo 13 dell'Accordo

Un ultimo argomento importante è rappresentato dall'importanza e trasparenza richiesta al sistema di monitoraggio, verifica e controllo degli impegni volontari dichiarati. Dispositivo voluto fortemente dagli Stati Uniti per rendere credibili

e misurabili gli impegni assunti dai vari Paesi. Il sistema sarà costruito in modo da aumentare la trasparenza e adeguatezza delle azioni svolte dai vari Paesi e sarà caratterizzato da una modalità operativa di tipo “facilitativo” e non punitivo, rispettoso delle sovranità nazionali. Esso agirà in modo da non creare difficoltà eccessive ai singoli Paesi. In particolare, ogni Paese dovrà fornire le seguenti informazioni:

- un report degli inventari nazionali delle emissioni e assorbimento di gas ad effetto serra, preparato utilizzando metodologie accettate dall'Intergovernmental Panel for Climate Change – IPCC e dalla COP;
- un report contenente informazioni sulla implementazione degli



INDCs.

I Paesi industrializzati dovranno, inoltre, fornire informazioni sul supporto tecnologico e finanziario fornito ai PVS. Questi report saranno soggetti a una revisione da parte di un panel di esperti che dovranno valutare la correttezza delle informazioni in essi contenuti.

Conclusioni

La COP21 con l'adozione dell'Accordo di Parigi ha dimostrato una certa capacità della diplomazia internazionale di produrre risultati utili alla protezione del clima [4]. Sulla reale capacità di questo multilateralismo ambientale di produrre risultati apprezzabili si era sollevato più di un dubbio, visto il “disastro diplomatico” della Conferenza di Copenaghen nel 2009. Quindi l'Accordo di Parigi, anche se non per-

fetto e per larga parte incompleto e bisognoso di ulteriori implementazioni, ha comunque dimostrato che la Convenzione sui Cambiamenti Climatici – UNFCCC è un ambiente nel quale tutti gli attori rilevanti, da quelli rappresentanti le istituzioni nazionali e locali a quelli dell'area della ricerca e dell'impresa, possono concretamente sviluppare strategie comuni per combattere il cambiamento climatico, fino a giungere ad un trattato legalmente vincolante che soddisfi le esigenze di tutti.

L'Accordo di Parigi ha sancito la volontà politica di potenziare la risposta globale ai cambiamenti climatici fissando l'obiettivo di limitare la crescita della temperatura media del pianeta ben al di sotto dei 2 °C aspirando all'obiettivo del 1,5 °C, proponendosi l'aumento della resilienza dei territori più vulnerabili agli impatti dei cambiamenti climatici e po-

nendo le basi per mobilitare risorse adeguate per il raggiungimento degli obiettivi. In realtà molto è ancora da costruire, in quanto l'Accordo di Parigi si presenta come una “Legge Quadro” che, per essere implementata ha bisogno di leggi attuative nei campi più rilevanti, in particolare nel campo della mitigazione, dell'adattamento e dei finanziamenti. I prossimi anni, a partire dalla COP22 a Marrakesh il prossimo dicembre, mostreranno davvero se la comunità mondiale è decisa ad affrontare seriamente la questione della transizione verso lo sviluppo sostenibile e verso società a bassa emissione di carbonio e resilienti ai cambiamenti climatici [5].

*Per saperne di più:
natale.caminiti@enea.it*

¹ Tutti gli INDCs possono essere scaricati al seguente sito: https://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php

BIBLIOGRAFIA

1. Adoption of the Paris Agreement, COP21 (<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>)
2. The Emission Gap Report 2015, a UNEP Synthesis Report (http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_301115_lores.pdf)
3. Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal, OECD and Climate Policy Initiative (<http://www.oecd.org/environment/cc/OECD-CPI-Climate-Finance-Report.pdf>)
4. Phoenix from the Ashes – An analysis of the Paris Agreement to the UNFCCC by H. Ott and other, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Paris_Results.pdf)
5. Transition and global challenges towards low carbon societies, speciale ENEA 2015 (<http://www.enea.it/it/pubblicazioni/EAI/anno-2015/speciale-transition-and-global-challenges>)