

La Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici, da Rio a Parigi

La COP21 di Parigi è stato il culmine di un processo di negoziazione avviato nel 1992 con l'approvazione della Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici. In questo documento si riassumono i passi principali del negoziato, attraverso le decisioni principali assunte anno per anno dai Paesi firmatari riuniti nelle Conferenze delle Parti della Convenzione

DOI 10.12910/EAI2014-103

di **Domenico Gaudioso**, *ISPRA*

La COP21 di Parigi è stato il culmine di un processo di negoziazione avviato nel 1992 con l'approvazione della Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), avvenuta al termine dell'Earth Summit di Rio de Janeiro. Essa ha come obiettivo chiave "la stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche di gas a effetto serra, al fine di evitare "pericolose interferenze antropogeniche con il sistema climatico". Non prevede impegni vincolanti di contenimento delle emissioni, ma

solo l'obiettivo generico della stabilizzazione delle concentrazioni ad un livello tale da prevenire interferenze pericolose con il sistema climatico. Sulla base del principio delle "responsabilità comuni, ma differenziate", i Paesi industrializzati riconoscono le loro responsabilità primarie nella lotta ai cambiamenti climatici, assumendo l'impegno di riportare le emissioni di gas-serra, entro la fine del decennio, ai livelli del 1990. Il testo della Convenzione prevede la possibilità per i Paesi di approvare emendamenti o protocolli in occasione delle Conferenze delle Parti. Entrata ufficialmente in

vigore nel 1994, la Convenzione è stata nel tempo sottoscritta da 196 nazioni. Ripercorriamo qui di seguito i passi principali del negoziato, attraverso le decisioni principali assunte anno per anno dai Paesi firmatari riuniti nelle Conferenze delle Parti (Conference of Parties, COP) della Convenzione.

Berlino (COP1, 1995)

Dal primo incontro della Conferenza delle Parti emersero serie preoccupazioni sull'efficacia delle misure elaborate dai singoli Stati rispetto agli impegni della Convenzione-



quadro. Risultato del summit fu il “Mandato di Berlino” che fissava una fase di ricerca, della durata di due anni, per negoziare Stato per Stato una serie di azioni adeguate. I Paesi in via di sviluppo furono esentati da obblighi vincolanti addizionali, in ossequio al principio delle “responsabilità comuni, ma differenziate”.

Ginevra (COP2, 1996)

La Conferenza prese nota di una dichiarazione ministeriale che accettava le risultanze scientifiche sui mutamenti climatici contenute nel Secondo Rapporto di Valutazione dell’IPCC, auspicava il ricorso a politiche flessibili e stabiliva l’urgenza di “obblighi a medio termine legalmente vincolanti”; la dichiarazione non fu però adottata formalmente. COP2 adottò inoltre una decisione sulle linee-guida per le comunicazioni nazionali per i Paesi in via di

sviluppo. Tra i vari temi in discussione, gli obiettivi quantificati di limitazione e riduzione delle emissioni e una accelerazione dei colloqui basati sul Mandato di Berlino, in modo da adottare impegni per i Paesi alla COP3.

Kyoto (COP3, 1997)

Al termine della COP3, fu approvato il “Protocollo di Kyoto”, con il quale 38 Paesi industrializzati e Paesi in transizione verso un’economia di mercato sottoscrissero un impegno vincolante a ridurre complessivamente le proprie emissioni di 6 tipi di gas-serra (anidride carbonica, metano, biossido di azoto e altri tre gas di origine industriale) secondo obiettivi differenziati, che corrispondevano ad una riduzione complessiva del 5,2% rispetto ai livelli del 1990. Questo impegno di riduzione delle emissioni di gas-serra avrebbe dovuto essere raggiunto all’interno

del quinquennio 2008-2012 (primo periodo di adempimento). La COP rinviò alle sessioni successive lo sviluppo di regole per l’*emissions trading* e la definizione di metodologie per gli assorbimenti di carbonio.

Buenos Aires (COP 4, 1998)

La Conferenza adottò il “Piano di Azione di Buenos Aires”, che si concentrava sul rafforzamento del meccanismo finanziario, sullo sviluppo e sul trasferimento di tecnologie e sulle ulteriori attività finalizzate all’attuazione del Protocollo di Kyoto.

Bonn (COP5, 1999)

I lavori della COP5 si concentrarono sull’adozione delle linee guida per la preparazione delle comunicazioni nazionali da parte dei Paesi industrializzati, sul *capacity-building*, sul trasferimento di tecnologia e sui meccanismi flessibili.



L'Aja (COP6, 2000)

La conferenza de L'Aja, che avrebbe dovuto affrontare i nodi politici ancora irrisolti, fu subito segnata dai contrasti tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti. La discussione si concentrò per giorni sulla proposta Usa sui crediti relativi agli assorbimenti di carbonio da parte di foreste e terreni agricoli, che sarebbero risultati utili agli Stati Uniti ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati a Kyoto. Ulteriori controversie, come quelle relative alle misure da adottare in caso di mancato adempimento agli obblighi e all'assistenza economica verso i Paesi in via di sviluppo per contrastare i mutamenti climatici, determinarono il fallimento del vertice.

Bonn (COP6 bis, 2001)

La conferenza, riunitasi quattro mesi dopo l'uscita degli Stati Uniti dal Protocollo di Kyoto, si chiuse con

un accordo sui temi politici più controversi, in particolare per quanto riguarda le modalità di utilizzo dei meccanismi flessibili e dei crediti per le attività agro-forestali. Fu inoltre approvata una serie di decisioni dettagliate per il supporto alle attività legate ai cambiamenti climatici, tra le quali quelle per il *capacity building* nei Paesi con economia in transizione e in quelli in via di sviluppo. Le decisioni su diverse questioni, in particolare il cambiamento dei meccanismi di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF) e la conformità, furono lasciate in sospeso.

Marrakech (COP7, 2001)

Il summit di Marrakech si concentrò in primo luogo sulla definizione delle condizioni necessarie per la ratifica del Protocollo da parte delle singole nazioni: per l'entrata in vigore degli accordi di Kyoto sarebbe stata necessaria l'adesione di 55 paesi, responsabili del 55% delle emis-

sioni di CO₂ nell'atmosfera nel 1990. Attraverso l'approvazione dei cosiddetti "Accordi di Marrakech", furono inoltre stabilite regole operative per garantire il rispetto degli impegni, per il *reporting* delle informazioni sulle attività agro-forestali e per l'utilizzo dei crediti generati da tali attività nell'ambito del Meccanismo di sviluppo pulito (CDM). La COP adottò inoltre la "Dichiarazione ministeriale di Marrakech", come input al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg.

Nuova Delhi (COP8, 2002)

La dichiarazione ministeriale di Delhi sui cambiamenti climatici e lo sviluppo sostenibile ribadì la necessità di dare seguito alle conclusioni del Vertice di Johannesburg.

Milano (COP9, 2003)

Le decisioni formali adottate dalla Conferenza miravano a rafforzare il

quadro istituzionale della Convenzione e del Protocollo di Kyoto. In particolare, furono adottate le nuove linee-guida per il reporting delle emissioni, basate sulla Good Practice Guidance dell'IPCC, e le regole e le modalità per l'inclusione delle attività agro-forestali nel CDM.

Furono inoltre approvati due nuovi fondi, il Fondo speciale sui cambiamenti climatici e il Fondo per i Paesi meno sviluppati.

Buenos Aires (COP10, 2004)

Tra gli obiettivi della COP10, il completamento del lavoro incompiuto dagli Accordi di Marrakech, la revisione degli elementi costituti-

tivi del processo e l'elaborazione di un nuovo dialogo sul futuro della politica sui cambiamenti climatici. Le decisioni e le conclusioni adottate riguardavano: lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie; l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura; il meccanismo finanziario dell'UNFCCC; le comunicazioni nazionali dei Paesi dell'Allegato I; la *capacity building*; le misure di adattamento e di risposta; l'articolo 6 della UNFCCC (istruzione, formazione e sensibilizzazione del pubblico); l'esame dei problemi di adattamento e mitigazione, le esigenze dei Paesi meno sviluppati; e le strategie future per affrontare i cambiamenti climatici.

Montreal (COP11, 2005)

La prima riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (Meeting of Parties, MOP), ossia dei Paesi che avevano ratificato il Protocollo decise di istituire un gruppo ad hoc sugli impegni successivi, post-2012, delle Parti dell'Allegato I del Protocollo di Kyoto (Ad-hoc Working Group on the Kyoto Protocol, AWG-KP), in accordo con quanto previsto dall'articolo 3.9 dello stesso Protocollo, che prevedeva ulteriori impegni delle Parti rispetto al contenimento del livello delle emissioni, "almeno sette anni prima della fine del primo periodo di impegno".

La COP 11 affrontò inoltre questioni



Immagine di Bali (Indonesia)

come il *capacity-building*, lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie, gli effetti avversi dei cambiamenti climatici sullo sviluppo e sui Paesi meno sviluppati, e diverse questioni finanziarie e di bilancio relative a queste tematiche, incluse le linee-guida per la Global Environment Facility (GEF), che svolge il ruolo di meccanismo finanziario della Convenzione.

Nairobi (COP12, 2006)

La COP12 adottò una vasta gamma di decisioni, finalizzate a mitigare il cambiamento climatico e ad aiutare i Paesi ad adattarsi ai suoi effetti. Fu raggiunto un accordo sulle attività per gli anni seguenti nell'ambito del "Programma di Lavoro di Nairobi su impatti, vulnerabilità e adattamento", così come per la gestione del Fondo per Adattamento nell'ambito del Protocollo di Kyoto. Le Parti accolsero inoltre con favore il "Nairobi Framework", finalizzato a fornire ulteriore sostegno ai Paesi in via di sviluppo per sviluppare con successo progetti per il CDM. La COP 12 adottò inoltre il regolamento interno del Compliance Committee del Protocollo di Kyoto, rendendolo pienamente operativo.

Bali (COP13, 2007)

La Conferenza di Bali avviò i propri lavori assumendo ufficialmente come punto di riferimento delle proprie deliberazioni il Quarto Rapporto di Valutazione dell'IPCC, e li concluse approvando una tabella di marcia (nota come "Bali Road Map") della durata di due anni con l'obiettivo di definire un accordo internazionale di lungo termine per la lotta ai cambiamenti climatici.

Della "Bali Road Map" fa parte il Piano d'Azione di Bali (Bali Action Plan, BAP), un processo completo per consentire l'attuazione piena, efficace e costante della Convenzione attraverso azioni di cooperazione a lungo termine, fino all'orizzonte 2012 e anche al di là, al fine di raggiungere un risultato concordato e adottare una decisione. Tutte le Parti della Convenzione sarebbero state coinvolte nella realizzazione della Road Map. La COP decise inoltre che il processo sarebbe stato condotto nell'ambito di un organo sussidiario ai sensi della Convenzione, il Gruppo di lavoro ad hoc sull'Azione Cooperativa a Lungo termine (AWG-LCA). Il Piano d'Azione di Bali è diviso in cinque categorie principali: visione condivisa, mitigazione, adattamento, tecnologia e finanziamento. La Conferenza assunse inoltre una serie di decisioni, tra le quali quelle relative al lancio del Fondo per l'adattamento, al trasferimento tecnologico e alla riduzione delle emissioni dalla deforestazione.

Poznan (COP14, 2008)

Tra le decisioni della Conferenza di Poznan, si segnalano quelle finalizzate a rendere operativo il Fondo di adattamento nell'ambito del Protocollo di Kyoto, attraverso un prelievo del 2% sui progetti del Meccanismo di sviluppo pulito. Le Parti decisero inoltre che il Consiglio del Fondo di adattamento dovesse avere la capacità giuridica di concedere l'accesso diretto ai Paesi in via di sviluppo. Ulteriori progressi furono inoltre realizzati su una serie di questioni di particolare importanza per i Paesi in via di sviluppo, tra cui l'adattamento, la finanza, la tecnologia, il REDD e la

gestione delle catastrofi. A Poznan fu inoltre approvata una intensificazione del programma di negoziazione per il 2009.

Copenhagen (COP15, 2009)

La Conferenza di Copenhagen è stata uno degli eventi di maggiore rilievo politico di tutto il negoziato UNFCCC, con quasi 115 leader mondiali che parteciparono al segmento ad alto livello. La Conferenza produsse un accordo politico, l' "Accordo di Copenhagen", sostenuto da moltissimi dei Paesi partecipanti al vertice, che comprendeva l'obiettivo a lungo termine di limitare l'aumento medio globale della temperatura massima a non più di 2 °C rispetto ai livelli pre-industriali, e un impegno finanziario (30 miliardi di dollari l'anno tra il 2010 e il 2012 e 100 miliardi di dollari a partire dal 2020) da parte dei Paesi industrializzati nei confronti delle nazioni più povere, al fine di incrementare l'adozione di tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione dei gas serra. Nonostante il consenso raggiunto, l'Accordo non fu ufficialmente adottato dalla COP, che si limitò a "prendere atto" del documento e ad estendere i mandati dei gruppi di negoziazione alle successive COP e CMP. Nel corso del 2010, più di 140 Paesi manifestarono il supporto nei confronti dell'Accordo di Copenhagen e almeno 80 Paesi fornirono 'informazioni' sui loro obiettivi nazionali di mitigazione e le azioni conseguenti.

Cancun (COP16, 2010)

Gli esiti della COP16 del 2010, a Cancun (Messico), si riassumono nei "Cancun Agreements", che in

sostanza davano mandato a due gruppi di lavoro di portare avanti il negoziato con una proroga di un anno.

La decisione riconobbe la necessità di ridurre drasticamente le emissioni globali di gas-serra al fine di limitare l'aumento della tempera-

ta invece che +2 °C. Gli accordi di Cancun diedero avvio a nuovi processi e istituzioni, tra cui il Cancun Adaptation Framework (CAF), la Commissione per l'Adattamento e il Meccanismo Tecnologico, che comprende il Comitato Esecutivo per la Tecnologia (TEC) e il Centro e la

Durban (COP17, 2011)

Gli esiti della COP17 riguardarono una vasta gamma di tematiche, in particolare: l'accordo relativo alla creazione di un secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto, dal 2013 al 2020; una decisione su un'a-



Una veduta di Copenhagen

tura media globale a 2 °C rispetto a quella dei livelli pre-industriali. Le Parti decisero anche di prendere in considerazione, entro la fine del 2015, il rafforzamento dell'obiettivo globale di lungo termine e porre un target più ambizioso: contenere a +1,5 °C il riscaldamento del pianie-

Rete per la tecnologia per il clima (CTCN).

La decisione istituì anche un Fondo verde per il clima (Green Climate Fund, GCF) e designò un'entità operativa per la gestione del meccanismo finanziario della Convenzione.

zione di cooperazione a lungo termine nell'ambito della Convenzione; e un accordo sulle modalità per rendere operativo il GCF.

Le Parti altresì convennero di avviare l'Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)", con il mandato "di

sviluppare un protocollo, o un altro strumento giuridico o un risultato concordato con forza di legge, ai sensi della Convenzione, e applicabile a tutte le Parti” da completarsi entro e non oltre il 2015, per poter poi entrare in vigore nel 2020, quando il Protocollo di Kyoto sarebbe scaduto. All’ADP fu dato mandato di esplorare e individuare le opzioni più ap-

propriate per una serie di azioni che potessero colmare il divario tra gli impegni pre-2020 in relazione all’obiettivo di stare sotto i 2 °C di riscaldamento globale.

Doha (COP18, 2012)

La COP di Doha (Qatar) si tenne tra novembre e dicembre 2012. La Con-

ferenza portò a una serie di decisioni denominate “Doha Climate Gateway”, che includono alcune modifiche al Protocollo di Kyoto, necessarie al fine di renderlo operativo per un secondo periodo di impegno (post-2012) e un accordo per completare il lavoro dell’AWGKP.

A Doha inoltre le Parti convennero di completare l’AWG-LCA e i nego-



ziati avviati in occasione della COP di Bali (BAP). Una serie di questioni che richiedevano ulteriore esame e approfondimento furono trasferite all'Organo Sussidiario di Implementazione (SBI) e all'organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnologica (SBSTA), tra cui: la revisione dell'obiettivo globale per il triennio 2013-2015; gli impegni di mitigazione dei Paesi sviluppati e dei Paesi in via di sviluppo; i meccanismi di flessibilità del Protocollo di Kyoto.

Varsavia (COP19, 2013)

La COP di Varsavia (Polonia) concentrò il lavoro negoziale sull'attuazione degli accordi raggiunti nelle sessioni precedenti, tra cui il proseguimento dell'opera di ADP. La riunione adottò una decisione di ADP che, tra l'altro, invitava le Parti ad avviare o intensificare i preparativi per definire, prima della COP21, i cosiddetti Intended Nationally Determined Contributions (INDC), ossia i contributi alla riduzione globale dei gas serra che le nazioni intendevano dare su base volontaria e di farlo in maniera attraverso "clear and transparent plans". L'UE ha stabilito i suoi INDC nella misura di un taglio del

40% delle emissioni registrate nel 1990 entro il 2030 e del 60% entro il 2040.

A Varsavia, inoltre, le Parti adottarono una decisione che istituì un meccanismo internazionale sui danni associati agli impatti dei cambiamenti climatici.

Lima (COP20, 2014)

La COP20 di Lima (Perù) fu preceduta dalla pubblicazione del Quinto Rapporto di Valutazione dell'IPCC, invitato dalla stessa UNFCCC a fornire le basi scientifiche sui cambiamenti climatici e le strade per far procedere i negoziati verso lo sperato accordo in occasione della COP21. Dopo lunghe trattative, la COP20 adottò il "Lima Call for Climate Action", una decisione che delinea le tappe per un accordo in occasione della COP di Parigi. A Lima le Parti adottarono diverse decisioni, in particolare quelle finalizzate a: rendere operativo il meccanismo internazionale di Varsavia sui danni legati ai cambiamenti climatici; stabilire il programma di lavoro di Lima basato sulla differenza di genere; adottare la dichiarazione di Lima su educazione e sensibilizzazione sui cambiamenti climatici.

Il Lima Call for Climate Action contiene anche una decisione sugli INDC, che riconosce una architettura ibrida di accordo di mitigazione delle emissioni di gas-serra, in grado di abbinare l'approccio top-down (in cui è la COP che decide gli impegni) con quello bottom-up (in cui i singoli governi, su base volontaria, decidono sia il livello di impegno di riduzione attraverso gli INDC, sia il livello di trasparenza e chiarezza dei dati e delle informazioni fornite).

Da Lima a Parigi

Il 2015 è stato caratterizzato da una fitta agenda di riunioni negoziali dell'ADP, con l'obiettivo di sviluppare una bozza avanzata di accordo da presentare all'apertura della COP21, partendo da una prima bozza contenuta nella decisione 1/CP.20 della COP di Lima. La prima di queste riunioni si è tenuta nel mese di febbraio, a Ginevra, la seconda a fine agosto a Bonn; dall'8 al 10 novembre, più di 60 ministri si sono riuniti a Parigi in un meeting preparatorio della COP21 per verificare possibili compromessi, generare slancio politico e preparare la ripresa di negoziati.