

La storia politica del clima in tre tappe

di *Pietro Greco*

Giornalista scientifico

Sommario

L'uomo non è solo un attore ecologico globale. Ma sa anche di esserlo. Per cui il suo rapporto con gli equilibri biogeochimici del pianeta sono anche politici. Ciò è tanto più vero per il sistema climatico, di cui è possibile scrivere una vera e propria storia politica. Che, iniziata a Rio de Janeiro nel 1992, è ancora in fase di scrittura.

Parole chiave

Cambiamenti del Clima, Nazioni Unite, Convenzione, Protocollo, Politica

Summary

Homo sapiens isn't just a global ecological agent. Now he is aware to be it. So that his relationship with Earth biogeochemical equilibria is also a political one. This is mostly true for climate system, so we can write a full political history, that, started in Rio de Janeiro in 1992, is yet in a evolving.

Keywords

Climate change, United Nations, Convention, Protocol, Politics

Homo sapiens è un attore ecologico globale. L'unico, come singola specie, capace di interferire con i grandi cicli biogeochimici del pianeta. Il sistema clima ne è, forse, il più grande esempio.

È da molto tempo che *Homo sapiens* lo è diventato, un attore ecologico globale. Il suo impatto significativo sull'ecosistema Terra è infatti iniziato già con quella grande transizione, avvenuta all'incirca diecimila anni fa, che lo ha portato ad abbandonare l'economia della raccolta e della caccia per abbracciare quella della coltivazione e dell'allevamento. Un alieno che in quei millenni avesse osservato dallo spazio il nostro pianeta si sarebbe accorto di cambiamenti macroscopici indotti in tempi piuttosto rapidi da quella strana specie bipede: foreste abbattute, incendi ripetuti, quantità crescenti di particolato in atmosfera, erosione della biodiversità, enorme espansione demografica.

E tuttavia è solo in tempi molto recenti che *Homo sapiens* ha acquisito una "coscienza enorme" dell'impatto della sua presenza sulla Terra. È solo da qualche decennio che l'uomo "sa" di essere un attore ecologico globale. Potremmo far risalire questa consapevolezza – questa "coscienza enorme" – ai primi anni '60 del secolo scorso, quando divenne chiaro che i numerosi test atomici in atmosfera stavano inquinando il pianeta intero, perché i nucleotidi entravano a far parte del sistema climatico globale. Ed è grazie a questo sapere che quei test vennero finalmente vietati, in aria e in mare. Si

iniziò anche a paventare “l’inverno nucleare”: ovvero l’effetto che avrebbe avuto sul clima una guerra nucleare totale.

Ben presto le conoscenze sul sistema climatico globale e sulle perturbazioni determinate dalle attività umane aumentarono. Sulla quantità e la qualità di queste perturbazioni le incertezze erano vaste. E tuttavia fin da allora nacque il problema: che fare, pur in questo regime di incertezza (ma non di ignoranza), per costruire un futuro climatico desiderabile?

Per quanto strano possa sembrare, a questa domanda l’umanità ha risposto in tempi tutto sommato rapidi. Già nel 1972 alla Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite sull’Ambiente Umano fu messo sul tavolo. E poi, ancora, in maniera indiretta o, almeno, parziale: con la ratifica del Protocollo di Montreal firmato nella città canadese nel 1987 che decise il “phase out”, la messa al bando di alcune sostanze di origine antropica (i CFC) capaci di attaccare l’ozono stratosferico. Ma anche con la pubblicazione, in quei medesimi mesi, del rapporto *Our Common Future*, della Commissione indipendente delle Nazioni Unite presieduta dal primo ministro norvegese, signora Gro Harlem Brundtland, che gettò le fondamenta teoriche dello sviluppo ecologicamente e socialmente sostenibile.

Ma, per quanto riguarda specificamente i cambiamenti climatici, i passaggi politici più significativi sono tre: Rio de Janeiro, nel 1992; Kyoto, nel 1997; Parigi, nel 2015. È su questi che, per brevità, ci soffermeremo.

Rio de Janeiro, 1992

Un quarto di secolo fa, nel giugno 1992, Rio de Janeiro ospita la Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo Sviluppo, definita anche l’Earth Summit: il vertice della Terra.

Tutti quelli che vi hanno partecipato sanno che la Conferenza di Rio è stato il più grande e, per certi versi, spettacolare evento che la diplomazia mondiale avesse fino ad allora organizzato. Nessuno volle mancarlo, non fosse altro per la visibilità planetaria in diretta televisiva che assicurava. Ecco quindi che delegazioni governative, quasi tutte guidate da un capo di stato o di governo – vi si potevano incontrare George Bush (padre), Margaret Thatcher, Fidel Castro –, in rappresentanza di 183 diversi paesi con migliaia di ambasciatori, consulenti e scienziati, si riunirono alla presenza di circa diecimila giornalisti provenienti da ogni angolo del pianeta e circondati da altre migliaia di ambientalisti, per dar vita a undici giorni da molti definiti “entusiasmanti”.

Grandi e senza precedenti furono anche le ambizioni a Rio ’92: scrivere un programma universale di cambiamento nel nome dello sviluppo sostenibile e gettare uno sguardo oltre i modelli di crescita economica imperanti, ritenuti appunto non sostenibili.

Ma anche dal punto di vista dei contenuti concreti la *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) fu davvero un evento storico e, tuttora, ineguagliato. Intanto il mondo prese coscienza in maniera per così dire ufficiale, addirittura solenne, che esiste un rapporto stretto e ormai ineludibile tra ambiente ed economia. Che non c’è sviluppo possibile se non è ecologicamente sostenibile. E non

c'è tutela dell'ambiente possibile se non è socialmente sostenibile. A Rio de Janeiro nel 1992 il concetto di “sviluppo sostenibile” così come proposto dalla Commissione Brundtland venne accettato, almeno a parole, da tutti e diventò, per dirla con l'ex segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, «il principio organizzativo per le società di ogni parte del mondo».

Sull'onda di quella presa di coscienza venne varata una lunga serie di strumenti legali, oltre che di solenni impegni morali, tra cui: la *Dichiarazione di Rio*, l'*Agenda 21*, la *Dichiarazione di intenti sulle foreste*, la *Convenzione sulla biodiversità*. E, soprattutto, la *Convenzione quadro sui cambiamenti del clima* (UNFCCC).

La *Dichiarazione di Rio* contiene 27 principi ritenuti fondamentali per affrontare in modo integrato i problemi ecologici ed economici a livello globale.

L'*Agenda 21* è un programma di sviluppo, sostenibile appunto, del pianeta, articolato in 40 diversi capitoli che indicano, con una notevole definizione di dettaglio, non solo obiettivi concreti, ma anche le modalità e gli strumenti per raggiungerli. L'*Agenda* non prevede obblighi per i paesi firmatari, ma il segretario della conferenza puntualizzò, nel testo stesso dell'*Agenda 21*, che per realizzare il programma nei paesi in via di sviluppo sarebbe stato necessario che, tra il 1993 e il 2000, un investimento annuo di almeno 600 miliardi di dollari, dei quali 125 miliardi a carico dei paesi sviluppati. Questi 125 miliardi di dollari dovevano essere «nuovi e aggiuntivi» rispetto agli aiuti che i paesi sviluppati già conferivano ai paesi del Terzo Mondo. Evitando, però, di assumere formalmente questo impegno, i paesi ricchi impedirono di fatto che l'*Agenda 21* potesse diventare operativa nel Terzo Mondo. Tuttavia i paesi ricchi riconobbero di avere una precisa e non derogabile responsabilità: «dover» finanziare lo sviluppo sostenibile dell'80% più sfortunato dell'umanità. Di qui l'impegno solenne ad aumentare al più presto dallo 0,35% allo 0,70% la quota del prodotto interno lordo (PIL) destinata a finanziare lo sviluppo complessivo del Terzo Mondo. Nell'ambito di questi aiuti raddoppiati sarebbero state trovate le risorse specifiche per le politiche ambientali, che avrebbero dovuto attingere ai fondi erogati da varie banche e organizzazioni finanziarie multilaterali già esistenti, come l'International Development Association (IDA) della Banca Mondiale e le banche regionali e sub-regionali per lo sviluppo, o del tutto nuove, come il Global Environment Facility (GEF), un fondo specifico amministrato congiuntamente da tre strutture delle Nazioni Unite: Banca Mondiale, Programma per l'ambiente (UNEP) e Programma per lo sviluppo (UNDP).

Come si vede, si trattava di indicazioni politiche e programmatiche molto precise e dettagliate. Purtroppo i paesi ricchi, pur riconoscendo una propria responsabilità, pur indicando gli strumenti operativi di intervento e pur impegnandosi moralmente a mettere mano alla tasca, si dimenticarono di indicare una data precisa entro la quale raddoppiare il loro aiuto allo sviluppo. A tutt'oggi gli impegni assunti a Rio sono disattesi.

La *Dichiarazione sulle Foreste* era, invece, un documento privo di valore legale, che impegnava solo moralmente a raggiungere un consenso fondato su alcuni principi guida per la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foreste.

Anche la *United Nations Convention on Biological Diversity* (UNCBD), *Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica*, partiva da una preoccupazione: che fosse in atto una forte e rapida erosione del numero di specie viventi sulla Terra e che una

parte significativa di questa perdita di biodiversità fosse dovuta ad attività umane come, a esempio, la deforestazione. Obiettivo della convenzione era (ed è) conservare il patrimonio di diversità biologica esistente utilizzandola in modi e misura sostenibili. Venne così formalmente riconosciuto il diritto delle future generazioni a ricevere in eredità il patrimonio naturale che le attuali generazioni hanno ereditato dalle precedenti. Anche se per la sua concreta applicazione si rimandava a un Protocollo attuativo della legge quadro.

Ma, probabilmente, il documento più importante della Conferenza di Rio fu la stesura della *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), la *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici*. La Convenzione, nel gergo giuridico delle Nazioni Unite, ha pieno valore legale. La risposta che cercavamo alla domanda – cosa fare in regime di incertezza (ma non di ignoranza) sul clima – rientrava per la prima volta in una legge quadro internazionale. Una legge che è, dunque, in vigore da venticinque anni.

La Convenzione, tuttavia, ha un potere solo di indirizzo. A Rio non fu corredata da Protocolli con il valore di leggi attuative. La Convenzione aveva e ha tuttavia un obiettivo specifico: contrastare il cambiamento del clima globale in atto causato anche dalle attività umane, in particolare dalle emissioni di gas serra generati dall'uso dei combustibili fossili.

La legge quadro riconosce che i paesi industrializzati sono stati e sono tuttora i maggiori responsabili di queste emissioni e che, quindi, tocca a loro assumersi l'onere principale della protezione del sistema climatico «per le generazioni presenti e future» impegnandosi a contenere senza indugio e persino a diminuire le emissioni di gas serra entro i valori raggiunti nel 1990. La Convenzione conteneva uno specifico allegato in cui venivano ufficialmente identificati i “paesi industrializzati”.

La Convenzione sui cambiamenti del clima, come tutte le convenzioni firmate in sede ONU, ha valore legale solo dal momento in cui viene ratificata da un numero minimo e definito di paesi. Quella sul clima è entrata in vigore il 21 marzo 1994 e da allora è a tutti gli effetti una legge internazionale, che impegna giuridicamente le parti (ovvero i paesi che la ratificano) alla sua attuazione.

Essendo una legge quadro e dunque di indirizzo ha bisogno di leggi attuative, che in sede ONU vengono chiamate Protocolli. Il primo e, per ora, unico Protocollo attuativo sul clima è stato firmato dalla Parti che hanno sottoscritto la Convenzione solo l'11 dicembre 1997 a Kyoto ed è entrato in vigore solo a partire dal 16 febbraio 2005. Ma di Kyoto parleremo tra poco. Per ora ritorniamo a Rio.

Il collante di tutti i documenti e l'anima stessa della Conferenza sono costituiti da almeno cinque principi di fondo, tuttora validi.

1. Il principio di solidarietà: viviamo su un pianeta comune e insieme dobbiamo risolvere i problemi comuni; chi ha maggiori possibilità deve aiutare chi ha minori possibilità.

2. Il principio di equità: ciascuno deve fare la sua parte sulla base delle proprie responsabilità e delle proprie possibilità.

3. Il principio di democrazia: il governo mondiale dell'ambiente si realizza attraverso accordi multilaterali.

4. Il principio di precauzione: *“Al fine di proteggere l'ambiente – recita il documento – un approccio precauzionale dovrebbe essere ampiamente utilizzato dagli Stati in funzione delle proprie capacità. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”*. Il principio ha profonde implicazioni sulla questione clima, perché sostiene che le decisioni politiche ed economiche devono essere volte a minimizzazione il rischio, non solo in condizione di certezza assoluta ma anche in caso di incertezza scientifica: ovvero quando il pericolo è solo potenziale. In quella tarda primavera del 1992 le incertezze scientifiche sui cambiamenti climatici erano vaste – molto più di oggi – ma la risposta alla domanda “che fare?” era chiara: facciamo di tutto per minimizzare il rischio, anche se esso è solo potenziale.

5. Il principio, infine, di sussidiarietà. È su questo che si sono consumati parecchi dibattiti. Il principio di sussidiarietà poggia sostanzialmente su tre indicazioni: non faccia lo Stato ciò che i cittadini possono fare da soli per cui è l'azione dei cosiddetti “corpi intermedi” della società che va tutelata; lo Stato interviene solo quando i singoli e i gruppi non sono in grado di farcela da soli e l'intervento sarà temporaneo; questo intervento sussidiario dello Stato (sussidiarietà deriva dal latino *subsidiium*, cioè aiuto) deve realizzarsi preferibilmente al livello più vicino al cittadino. Gli obiettivi della sussidiarietà, dunque, possono risultare antitetici e così sono risultati proprio nel confronto tra le diverse filosofie di intervento sulle politiche ambientali. Il fronte dei minimalisti, Stati Uniti in testa, ha spesso utilizzato il principio della sussidiarietà per rivendicare il “primato” delle forze di mercato e/o la prevalenza delle politiche nazionali anche rispetto ai famosi protocolli. Sul fronte opposto ecco una visione più radicale, più “verticale”: se qualcuno non realizza ciò che si è impegnato a fare, un'autorità superiore può/deve intervenire al suo posto.

L'ambiguità dei concetti, peraltro, riflette perfettamente l'incoerenza delle conclusioni politiche e pratiche. Perché il limite della Conferenza del 1992 è di non essere riuscita a racchiudere definitivamente lo “spirito” nel “corpo” di Rio. Di non essere riuscita a definire, in modo vincolante, tempi e modi in cui l'umanità, divisa in circa duecento litigiose “parti”, deve imboccare con decisione la strada di un reale sviluppo sostenibile. Dalla vastità delle analisi e dell'agenda internazionale varata a Rio de Janeiro la sproporzione tra il peso attribuito alle strategie necessarie per garantire la sostenibilità ambientale del Sud del mondo e l'influenza che ha il modello generale di sviluppo del Nord sugli equilibri economici e ambientali globali è notevole. E, infatti, i timidi accenni alla sostenibilità dello sviluppo del Nord furono bruscamente gelati dal Presidente degli Stati Uniti, George Bush (padre): *“Il nostro modello di vita non può essere oggetto di negoziato”*.

Specularmente, molti grandi paesi in via di sviluppo – come Brasile, Argentina, India – denunciarono l'“eco-colonialismo” dei paesi industrializzati e respinsero ogni freno alla loro potenzialità di crescita, fosse anche in nome dell'equilibrio ambientale globale o dei diritti delle comunità locali.

Nasce anche da questo un certo immobilismo ancora oggi operante, con l'incrocio di reticenze reciproche a rimettere in causa i propri modelli di crescita. Ma alle rigidità politiche occorre aggiungere le grandi assenze: le istituzioni finanziarie (banche

soprattutto) e le imprese private, nazionali e transnazionali, che dominavano (e dominano) il mercato delle materie prime, le modalità della loro estrazione, i prezzi.

Kyoto, 1997

In conclusione, gli impegni legali assunti a Rio sono strategici. Ma i vincoli per raggiungerli sfuggenti. Per quanto riguarda la Convenzione sui cambiamenti del clima affinché questi primi, timidi vincoli vengano definiti occorre attendere la Conferenza delle Parti che si riunisce a Kyoto nel dicembre 1997. Il documento – che ha il valore di legge attuativa – è frutto di un compromesso al risparmio: prevede un taglio minimo del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 delle emissioni di gas serra da parte dei “paesi industrializzati”, i cui nomi sono contenuti nel già citato allegato. I tagli dovranno essere realizzati tra il 2008 e il 2012. Che sia un obiettivo modesto risulta da diverse valutazioni scientifiche. L’IPCC – l’Intergovernmental Panel on Climate Change, il gruppo internazionale di scienziati che collabora con le Nazioni Unite e redige periodici rapporti sui cambiamenti climatici – considera che per fermare l’aumento della temperatura planetaria occorrerebbe un taglio alle emissioni globali di gas serra compreso tra il 60 e l’80% rispetto ai livelli raggiunti nel 1990. Invece, la riduzione del 5,2% prevista dal protocollo di Kyoto riguarda le emissioni dei soli paesi industrializzati. Le conseguenze del taglio, anche se effettuato, saranno quelle di limare di uno o due decimi il previsto aumento della temperatura.

Anche i più ottimisti non possono non considerare Kyoto solo il primo, timidissimo passo verso la sostenibilità climatica. Il Protocollo prevede una clausola stringente: entrerà in vigore solo quando sarà ratificato da almeno il 55% dei firmatari della Convenzione che coprano almeno il 55% delle emissioni complessive dei paesi industrializzati. Questa duplice soglia sarà raggiunta solo nel 2005 e senza gli Stati Uniti.

A Kyoto vengono fissati obiettivi specifici nazione per nazione: nel senso che il taglio del 5,2% delle emissioni non è ripartito uniformemente tra tutti i paesi industrializzati: mentre l’Unione europea, la Svizzera e alcuni paesi dell’est europeo devono tagliarle dell’8%, gli Stati Uniti dovrebbero abbattere le loro emissioni del 7% e il Giappone del 6%. Russia, Ucraina e Nuova Zelanda non sono obbligati alla riduzione ma devono soltanto stabilizzare le emissioni. Altri, come Norvegia, Islanda e Australia, possono addirittura aumentarle.

Per i paesi in via di sviluppo non c’è, nel Protocollo di Kyoto, un obbligo a tagliare le emissioni di gas serra. Anzi hanno margini ampi di emissione: sia in termini di maggiore inquinamento rispetto ai livelli attuali sia di vendita dei propri diritti a inquinare. È il meccanismo della flessibilità di mercato, lo scambio delle quote tra tutti i vari contraenti purché l’obiettivo globale di riduzione delle emissioni sia salvaguardato. Si tratta di un meccanismo in base al quale i paesi ricchi che contribuiscono molto all’inquinamento atmosferico globale vengono penalizzati finanziariamente e ai paesi in via di sviluppo viene data l’opportunità di trovare i mezzi finanziari vendendo ai paesi ricchi i propri diritti a inquinare piuttosto ampi.

In definitiva, dopo Rio il gruppo dei paesi industrializzati si divide in misura piuttosto profonda. Gli Stati Uniti da una parte, l’Unione europea e quasi tutti gli altri sul versante opposto. Questa spaccatura è stata solo in parte sanata dopo l’elezione del

presidente Barack Obama ma è tornata a compromettere con la recente elezione di Donald Trump la possibilità di coinvolgere anche i paesi a economia emergente in politiche di contenimento dell'inquinamento atmosferico. Indebolisce la legittimità e la coerenza di tutta la diplomazia ambientale. Il coinvolgimento di nazioni a economia rapidamente emergente – come Cina, Brasile, India, Indonesia – è essenziale perché ormai il contributo di questi paesi alle emissioni globali è decisamente cresciuto ed è destinato a crescere ancora.

Tuttavia, quando il 2012 è arrivato, si è potuto verificare che gli obiettivi del Protocollo di Kyoto erano stati raggiunti. Ma si è potuto però anche verificare che, come era stato ampiamente previsto, non si trattava di risultati decisivi. L'aumento della temperatura media del pianeta sarebbe stato limato di uno o due decimi di grado. Mentre la CO₂ in atmosfera continuava a crescere e, questa volta, non solo a causa dei paesi di antica industrializzazione, ma anche dei paesi a economia emergente. In primo luogo la Cina, divenuta il paese con le maggiori emissioni di carbonio del pianeta.

Alla fine del processo di Kyoto, e malgrado con quel Protocollo tutti i paesi di antica industrializzazione – Stati Uniti esclusi – abbiano mantenuto l'impegno di ridurre le emissioni di carbonio del 5,2% rispetto ai livelli del 1990, le emissioni globali, quelle del pianeta intero, risultavano aumentate di oltre il 40% rispetto a quell'anno di riferimento.

Ma ciò che è peggio è che negli anni compresi tra il 2000 e il 2008 le emissioni di carbonio sono aumentate al ritmo del 3,2% annuo. Una velocità di crescita senza precedenti, addirittura quattro volte superiore a quella (0,9% annua) fatta registrare nell'ultimo decennio del secolo scorso, tra il 1990 e il 1999. In termini assoluti, le emissioni annue globali di carbonio da combustibili fossili in atmosfera sono passate dai 6,2 miliardi di tonnellate del 1990 agli 8,8 miliardi di tonnellate del 2008 (il 42% in più, appunto). Nel 2014 le emissioni hanno raggiunto i 9,8 miliardi di tonnellate di carbonio. Negli ultimi tre anni sembrano essersi stabilizzate.

Intanto è cresciuta la velocità con cui l'anidride carbonica si accumula in atmosfera: nel 2007 il valore era di 383 ppm, nel 2010 di 388 ppm, oggi è di 403 ppm.

Quali sono le cause del forte aumento delle emissioni invece dell'auspicata diminuzione?

La prima – e la più importante, perché responsabile per i due terzi dell'aumento delle emissioni – è la crescita dell'economia umana a scala globale. A determinare il cambiamento è stata, in particolare, la crescita delle economie emergenti: della Cina, dell'India e di un'intera costellazione di altri paesi, sia del sud est asiatico sia dell'America latina. Questa crescita economica ha fatto lievitare la domanda di energia, che è stata soddisfatta essenzialmente con un maggior impiego di combustibili fossili. A partire dal 2006 la Cina ha superato gli Stati Uniti nella classifica dei paesi che emettono più carbonio in atmosfera. E l'India ha poi spodestato la Russia al terzo posto. Nel complesso, quelli che una volta venivano definiti paesi in via di sviluppo sono ormai responsabili di ben oltre il 50% delle emissioni globali di carbonio. Ciò non ha modificato – non ancora, almeno – le responsabilità storiche: ai paesi di antica industrializzazione va attribuita, infatti, la responsabilità di oltre il 60% delle emissioni di carbonio dal 1800 a oggi.

Parigi, 2015

Lo scenario politico ed economico dopo Rio e dopo Kyoto è radicalmente cambiato. Paesi una volta ai margini, si sono imposti come protagonisti nella produzione di ricchezza del pianeta. E questo protagonismo è stato alimentato soprattutto da energia fossile, in particolare da carbone.

Dopo il 2012 la situazione è chiara. Sappiamo che il clima è cambiato. E che, con alto grado di probabilità, continuerà a cambiare nei prossimi decenni. Sappiamo che la causa primaria del cambiamento è, con altissimo grado di probabilità, l'uomo. Da venticinque anni abbiamo dato una risposta alla domanda "che fare?" in questo regime di incertezza (ma non di ignoranza) per indirizzare il futuro climatico verso un binario desiderabile: dobbiamo prevenire il più possibile il mutamento.

L'umanità si è data anche degli strumenti legali per intervenire. Ma questi strumenti sono largamente insufficienti. Sia perché intrinsecamente limitati. Sia perché ampiamente disattesi. Tant'è che le emissioni antropiche di carbonio sono aumentate.

La strada è una sola: coinvolgere il mondo intero in un drastico abbattimento delle emissioni di gas serra. Questa prospettiva, in realtà, è stata sempre presente sia nella ventina di COP, le Conferenze delle Parti che hanno sottoscritto la Convenzione sul Clima, che si sono regolarmente tenute ogni anno dopo il varo del Protocollo di Kyoto; sia a Johannesburg, nel 2002, in occasione del nuovo Earth Summit; sia a Rio+20, un nuovo Earth Summit che, a 20 anni dal primo, si è tenuto ancora una volta a Rio de Janeiro.

Nel corso di questi anni di barocca ecodiplomazia altri risultati tangibili significativi non ce ne sono stati, mentre è cambiato moltissimo il contesto geopolitico ed economico. Ma, in buona sostanza, per un paio di decenni si sono confrontate due linee strategiche per il «dopo Kyoto». La prima è quella di ripetere a scala globale il meccanismo di Kyoto, con quote fisse di emissioni per ciascun paese. La seconda è quella di procedere sulla base di impegni morali dei vari paesi, senza vincoli stringenti e contando sulle forze del mercato. Naturalmente si è continuato a discutere, a valle di questi due indirizzi, sugli aiuti ai paesi più poveri, sulle diverse responsabilità storiche, sulla deforestazione.

Malgrado risultati tangibili non ce ne siano stati, in questi anni è cambiata la consapevolezza del problema. I dati scientifici riguardanti l'impronta umana sul clima sono diventati sempre più evidenti. E sempre più evidenti sono diventati gli effetti che i cambiamenti climatici stanno già determinando. Così si è giunti a uno snodo importante, la COP 21 che si è tenuta a Parigi nel 2015 ma che è stata preceduta da un sostanziale accordo tra gli Stati Uniti di Barack Obama e la Cina di Xi Jinping: impegnandosi entrambi nella prevenzione dei cambiamenti climatici.

Così nel corso della ventunesima COP un cambio di passo c'è stato. Certo, tutti sono ripartiti da Parigi consapevoli che il cammino nel contrasto ai cambiamenti climatici è solo all'inizio, che la strada è ancora lunga e impervia, che occorrono costanza, determinazione e nuove generosità per tentare di raggiungere il traguardo indicato. Tutti sono consapevoli anche del fatto che quello indicato non è il traguardo auspicato, ma un ripiego.

E tuttavia una svolta c'è stata, intanto perché non era scritto che COP 21 si chiudesse con un accordo globale. Non era scritto che i rappresentanti dei 195 governi giunti nella capitale francese per impegnarsi in un progetto di lungo periodo (decine di anni) non si facessero distrarre dalla tragiche contingenze dei quei giorni (dal terrorismo, alle guerre in Siria, Irak, Libia e in altre parti del mondo o semplicemente dalle convenienze elettorali). La svolta c'è stata perché in quasi un quarto di secolo – dai tempi della Conferenza dell' Nazioni Unite sull' Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro nel 1992 in cui fu varata la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici – non era mai successo che l'umanità si dichiarasse concretamente e tutta impegnata a contrastarli, i cambiamenti indesiderati del clima, con una seria politica di *mitigation* (ovvero di riduzione delle emissioni di gas serra) e con serie politiche di *adaptation* (di adattamento).

La svolta di Parigi non è ancora abbastanza, ma non è neppure poco.

I risultati di COP 21 sono come il classico bicchiere da considerare mezzo pieno, sebbene non sia colmo quanto necessario. Un giudizio che, tutto sommato, vale per tutti i tre punti cruciali su cui si è concentrata la discussione tra i rappresentanti di quasi duecento diversi paesi convocati dalle Nazioni Unite nella capitale francese.

1. Contenere l'aumento della temperatura. Fino a qualche anno prima di Parigi 2015, anche governi importanti del mondo faticavano persino a riconoscere l'esistenza di un problema “cambiamenti del clima”. Gli Stati Uniti di George W. Bush, per esempio, negavano che esistesse un fenomeno “cambiamenti del clima” determinato dalle attività dell'uomo e, in particolare, dall'uso dei combustibili fossili; la Cina e l'India ammettevano l'esistenza del problema, ma sostenevano che essendo stato determinato in duecento anni da altri (i paesi occidentali di antica industrializzazione), spettasse ad altri risolverlo. Ebbene, a Parigi tutto è cambiato. Perché tutti hanno riconosciuto che i cambiamenti climatici esistono, che sono un problema comune e che tutti, sia pure con responsabilità e impegno diversi, devono concorrere a risolverlo, in un quadro di riferimento scientifico ben definito: cercare di contenere il previsto aumento della temperatura media del pianeta di qui al 2100 “ben al disotto dei 2°C” e possibilmente “entro gli 1,5 °C” rispetto all'epoca pre-industriale. È questo l'obiettivo realistico – quello teorico ma ormai irrealizzabile sarebbe di riportare la temperatura media del pianeta ai livelli di duecento anni fa (circa 0,9 °C meno dell'attuale) – che avevano indicato gli scienziati dell'IPCC prima della Conferenza. Quegli stessi scienziati hanno anche sottolineato che l'obiettivo di contenere l'aumento entro i 2°C (e a maggior ragione entro gli 1,5°C) entro il 2100 non è un obiettivo facile e che bisogna iniziare subito ad abbattere in maniera drastica le emissioni di gas serra, se lo si vuole raggiungere. Il fatto che a Parigi i governi abbiano fatto proprie le indicazioni degli scienziati contribuisce in maniera decisiva a riempire, almeno per metà, il bicchiere degli obiettivi desiderabili. Resta, però, l'altra metà rimasta vuota. E questa seconda metà è a sua volta costituita da tre elementi: a) non ci sono obiettivi condivisi e generali e chiari di riduzione, ma le singole parti (le nazioni o le organizzazioni sovranazionali) si sono lasciate il diritto di indicare in maniera unilaterale i propri obiettivi specifici; b) la somma degli impegni volontari di riduzione delle emissioni finora indicati dalle parti non è sufficiente a garantire che la temperatura media del pianeta resti ben al di sotto del

valore soglia dei 2 °C, anzi, secondo tutti i modelli probabilistici, sulla base degli impegni finora assunti, l'aumento della temperatura potrebbe superare la soglia di 2,5 °C e assestarsi a un valore compreso tra 2,7 e 3,5 °C, con effetti aggiuntivi piuttosto gravi; c) ancorché insufficienti e unilaterali e volontari, gli impegni assunti dalle parti non sono sanzionabili e, dunque, si configurano più come impegni morali che come impegni vincolanti. Potremmo aggiungere un quarto punto: gli impegni assunti sono non solo diversi, ma eterogenei. L'Unione Europea, per esempio, si è assunta l'impegno di tagliare le proprie emissioni del 20% entro il 2020 e del 40% entro il 2030, rispetto ai livelli di riferimento del 1990; l'Amministrazione degli Stati Uniti si è impegnata a ridurre del 26-28% le emissioni entro il 2025 e poi del 32% quelle da impianti di produzione di energia elettrica, ma rispetto ai livelli (più alti) del 2005; la Cina si è impegnata a raggiungere il picco delle emissioni nel 2030, dopodiché inizierà a ridurle; l'India rivendica il suo diritto allo sviluppo economico fino a un livello paragonabile a quello occidentale, prima di assumere impegni di riduzione.

2. Gli impegni saranno monitorati. Ancorché volontarie, è certamente un dato positivo il fatto che tutti i paesi abbiano accettato di monitorare le loro politiche di *mitigation*, verificando lo stato di avanzamento ogni cinque anni. Ciò implica – parte piena del bicchiere – accettare che il processo si svolga in maniera trasparente. E tuttavia le verifiche non sono fatte da terzi ma sono per così dire autocertificate. La trasparenza c'è, ma è limitata. Se poi a tutto ciò si aggiunge che il mancato rispetto degli impegni assunti non prevede sanzione alcuna, allora ecco che l'attenzione cade in maniera non ingiustificata sulla parte vuota del bicchiere di Parigi.

3. Trasferimento di risorse ai paesi più poveri. Nella capitale francese, terzo fatto per nulla scontato, è stata riconosciuto il gradiente di responsabilità tra i diversi paesi. Sono due secoli che, con effetto cumulativo, noi occidentali immettiamo gas serra in atmosfera. E, sebbene da qualche anno la Cina sia diventata la massima fonte antropica, resta il fatto che un solo cittadino americano continua a produrre anidride carbonica quanto quattro cinesi, per non parlare della forbice che tuttora esiste tra i consumi e la capacità inquinante di indiani, nigeriani, brasiliani. Dunque ci sono diverse responsabilità, storiche e attuali, da riconoscere e tenere in debita considerazione. E un modo per riconoscerle e tenerne conto è trasferire risorse economiche e tecnologie pulite dai paesi ricchi con maggiori responsabilità a quelli più poveri, con minori responsabilità. Questo principio è stato accettato da tempo (fin dai tempi di Rio 92), ma finora aveva avuto difficoltà a essere quantificato in maniera appropriata. A Parigi si è riusciti a farlo: i paesi ricchi trasferiranno ai paesi poveri almeno 100 miliardi di dollari l'anno almeno fino al 2025, anno entro il quale dovrà essere portata a termine una verifica della congruità delle risorse messe in campo. Tutto questo contribuisce a rendere mezzo pieno il bicchiere. Ma, poi, c'è la parte vuota: a) l'entità del trasferimento è considerata (non a torto) insufficiente dai paesi in via di sviluppo; b) non è ancora chiaro chi dovrà trasferire a chi (la Cina, per esempio, è tra coloro che devono dare o tra coloro che hanno diritto a ricevere?); c) è contenuta nel preambolo e non nella parte legalmente vincolante dell'accordo.

È, dunque, evidente che gli accordi di Parigi costituiscono una novità. Ma è anche evidente che costituiscono solo il primo (necessario) passo di un percorso lungo e tortuoso. Sarebbe un errore, per tutte le ragioni cui abbiamo accennato e altre ancora, considerare irreversibili gli obiettivi e gli impegni di Parigi. La nuova Amministrazione americana, quella di Donald Trump, ha dichiarato l'intenzione di volersi ritirare dagli accordi di Parigi. Ma è anche vero che tutti gli altri paesi, Cina in testa hanno reiterato la loro volontà di andare avanti.

Considerato tutto ciò, sarebbe sbagliato anche non prendere atto con soddisfazione che a Parigi nel 2015 la svolta, finalmente, c'è stata. E che il contrasto ai cambiamenti del clima indotti dall'uomo entra in una fase forse non ancora sufficiente ma certo sostanziale. Ora si tratta di attuarli, gli accordi di Parigi, e, anzi, di rafforzarli. Perché, come dicono molti scienziati, «presto sarà troppo tardi».

Ma c'è un ultimo punto da considerare. Questo passo non sufficiente ma significativo non ci sarebbe mai stato senza le Nazioni Unite. Certo, lì al Palazzo di Vetro hanno mille difetti, ma – come diceva Winston Churchill della democrazia – nessuno finora ha inventato nulla di meglio per cercare di governare i problemi comuni dell'umanità.

Letture consigliate

Bompan E., 2016. Il mondo dopo Parigi. L'accordo sul clima visto dall'Italia: prospettive, criticità e opportunità, Edizioni Ambiente, Milano.

Giddens A., 2011. The Politics of Climate Change, Polity Press, Londra.

Greco P., Pollio Salimbeni A., 2003. Lo sviluppo insostenibile, Bruno Mondadori, Milano.

Greco P., 2012. La febbre del pianeta. Perché il clima sta cambiando, La Cittadella, Assisi.

WCED, 1987. Our common future. The Report of the World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford&New York.

Edizione italiana: 1988. Il futuro di noi tutti, Bompiani, Milano.

Documenti on line

Dichiarazione di Rio, 1992.

[http://www.isprambiente.gov.it/it/formeducambiente/educazione-ambientale/file-
educazione-ambientale/eos/dichiarazione-rio.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/it/formeducambiente/educazione-ambientale/file-
educazione-ambientale/eos/dichiarazione-rio.pdf)

Convenzione Quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, 1992.

[http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/applicati
on/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/applicati
on/pdf/conveng.pdf)

Protocollo di Kyoto, 1998. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

Accordo di Parigi, 2015.

[http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/cop21/L%27A
ccordo%20di%20Parigi%20rev%2015_12_2015.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/cop21/L%27A
ccordo%20di%20Parigi%20rev%2015_12_2015.pdf)