

Una finestra sul diritto internazionale

A cura di Gabriele Porretto

Primo anniversario dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto e la Conferenza delle Nazioni Unite del 2005 sui cambiamenti climatici

Il Bollettino ha pubblicato in passato alcuni contributi sul Protocollo di Kyoto del 1997, relativo alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (il cui acronimo in inglese è UNFCCC). In questo numero Danilo Angelini analizza alcuni aspetti normativi e operativi del Protocollo di Kyoto, nonché la posizione degli Stati Uniti e del Giappone in materia. La presente nota si limita a illustrare brevemente alcuni problemi giuridici legati all'attuazione del Protocollo ad un anno dalla sua entrata in vigore, anche alla luce dei risultati della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, tenutasi a Montreal nel dicembre 2005.

Com'è noto, la UNFCCC fu il primo risultato raggiunto dalla comunità internazionale per fronteggiare le sfide poste dai cambiamenti climatici. Cinque anni dopo, nel dicembre 1997, gli Stati parti alla Convenzione quadro adottarono il Protocollo di Kyoto. La Convenzione quadro attiene alla cooperazione intergovernativa mirata (a) alla stabilizzazione delle concentrazioni di gas-serra nell'atmosfera e (b) a scongiurare "pericolose interferenze antropogeniche" con il sistema climatico. Al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dalla UNFCCC, il Protocollo di Kyoto predispone un piano d'azione che impegna i Paesi industrializzati e i Paesi in transizione verso un'economia di mercato a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni antropogeniche di gas-serra. L'entrata in vigore del Protocollo era condizionata alla sua ratifica da parte di almeno 55 Stati contraenti, e per un totale di almeno il 55% di emissioni di gas serra di tutti i Paesi industrializzati. Tale condizione si è avverata solamente dopo più di sette anni dalla firma del Protocollo, cioè il 16 febbraio 2005.

Secondo l'articolo 3 del Protocollo, gli Stati parti di cui all'Annesso 1 della UNFCCC (Paesi industrializzati e Paesi in transizione verso un'economia di mercato) hanno un obbligo di ridurre, tra il 2008 e il 2012, le emissioni antropogeniche di sei specifici gas-serra, complessivamente del 5% rispetto ai livelli di emissione del 1990. Gli obiettivi variano da Stato a Stato. Per approfondimenti sugli impegni relativi alla limitazione delle emissioni si rinvia all'articolo di Angelini.

Un elemento essenziale di tale sistema di cooperazione internazionale in materia di cambiamenti climatici è il principio delle "responsabilità comuni ma differenziate", che può essere enunciato nel seguente modo: "tenuto conto del diverso grado di influenza sulla degradazione dell'ambiente a livello planetario ..., i Paesi industrializzati riconoscono la propria responsabilità nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile, considerato il loro impatto sull'ambiente e considerate le risorse tecnologiche e finanziarie di cui essi dispongono". In altre parole, gli Stati in via di sviluppo si preoccupano maggiormente delle questioni della crescita economica, dello sviluppo sociale e dell'eliminazione della povertà. Per conseguenza, essi hanno obblighi meno gravosi rispetto ai Paesi industrializzati, spesso limitati a una valutazione delle proprie capacità di emissione dei gas. Si noti inoltre che alla Cina, all'India e al Brasile sono state riconosciute eccezioni senz'altro sorprendenti se si considerano le capacità di tali Stati di emettere gas-serra. La ratifica da parte della Russia ha consentito l'entrata in vigore del Protocollo; ciò spiega le rilevanti concessioni che essa si è vista riconoscere dagli altri Stati parti al momento della ratifica.

Si noti tuttavia che l'efficacia di tali obblighi non ha ancora potuto essere verificata. Infatti, ai sensi dell'articolo 3.9 del Protocollo, la Conferenza degli Stati parti avrebbe dovuto occuparsi degli obblighi relativi al periodo successivo al 2012, almeno sette anni prima di tale data, ovvero non oltre il 2005. Ciò implicava che gli Stati di cui all'Annesso 1 avrebbero dovuto entro tale data essere in grado di provare i progressi realizzati nell'adempimento dei rispettivi obblighi di cui al Protocollo. Si trattava di scadenze decise nel 1997, cioè in un momento in cui non era facile prevedere tempi talmente lunghi per l'entrata in vigore del Protocollo. In conclusione, risulta difficile valutare ad oggi se gli impegni di riduzione delle emissioni abbiano effetti positivi o meno.

La Sessione di Montreal della Conferenza degli Stati parti alla UNFCCC e al Protocollo di Tokyo (dicembre 2005)¹ è stata un'occasione per discutere non soltanto degli impegni dei Paesi industrializzati per il periodo successivo al 2012, ma anche dei mutamenti imposti dai cambiamenti climatici. Un esito positivo della Sessione era necessario agli occhi dei sostenitori della strategia multilaterale in materia di cambiamenti climatici, e ciò non soltanto per migliorare l'operatività del Protocollo ma anche per inviare al mondo un segnale positivo con riferimento al periodo oltre il 2012². La Conferenza è stata particolarmente produttiva,

grazie all'adozione di oltre quaranta decisioni sul rafforzamento dell'azione internazionale per contrastare i cambiamenti climatici globali.

Uno dei principali punti di discussione riguardava il contemperamento tra gli interessi dei Paesi industrializzati e quelli dei Paesi in via di sviluppo. Basti pensare che secondo i Paesi in via di sviluppo le procedure previste all'articolo 3.9 del Protocollo in materia di futuri ulteriori impegni di riduzione delle emissioni gravano soltanto sugli Stati che abbiano già consentito a impegni di riduzione nella fase 1.³ Tenuto conto di queste premesse, uno tra i principali successi della Conferenza è stato il rafforzamento di meccanismi di cooperazione, ad esempio il c.d. "Clean Development Mechanism" (CDM), in virtù del quale i Paesi industrializzati possono investire in progetti di sviluppo sostenibile nei Paesi in via di sviluppo. Il CDM non è soltanto un modo per contribuire a migliorare la qualità della vita nei Paesi in via di sviluppo, ma consente altresì ai Paesi industrializzati promotori degli investimenti di realizzare dei "crediti di emissione" per le loro quote.

Altro risultato di rilievo della Conferenza di Montreal è stato l'accordo sul regime di verifica dell'attuazione, da parte degli Stati, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di cui al Protocollo. Concretamente, la Conferenza ha formalmente adottato i c.d. "Accordi di Marrakesh" del 2001, che istituiscono un meccanismo di verifica fondato su due organi: il "plenary bureau" e il "facilitative and enforcement branch". Si noti che nel valutare presunti casi di non rispetto degli obblighi di cui al Protocollo, il "facilitative and enforcement branch" deve tenere in conto il principio delle responsabilità comuni ma differenziate.

In sintesi, la Conferenza di Montreal è riuscita a produrre una strategia che consentirà di continuare ad affrontare le questioni legate ai cambiamenti climatici in un quadro multilaterale, nell'ambito del sistema della UNFCCC. La sfida è duplice, perché si tratta da un lato di non far cessare il coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo nelle successive fasi di attuazione del Protocollo, dall'altro di non interrompere la cooperazione con Paesi quali gli Stati Uniti o l'Australia che, sebbene non parti al Protocollo, sono pur sempre parti alla UNFCCC. Questi ultimi Stati, così come altri Stati ad alto livello di emissioni, si oppongono generalmente a qualsiasi prospettiva implicante nuovi obblighi. È stato correttamente osservato che la Conferenza ha confermato un approccio a doppio binario nel campo del diritto internazionale dell'ambiente.⁴ Il primo binario è il processo nel quadro del Protocollo. Gli Stati industrializzati parti a tale strumento si sono impegnati a proseguire i negoziati in vista della fase due e a tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro che si riunirà nel maggio 2006 per discutere degli impegni futuri dei Paesi più sviluppati per il periodo oltre il 2012. Dall'altra parte c'è il sistema della UNFCCC, fondato più su discussioni informali che su veri e propri negoziati.⁵ A Montreal, le parti alla Convenzione hanno deciso di impegnarsi in un dialogo sull'azione di cooperazione a lungo termine per affrontare i cambiamenti climatici attraverso la messa in atto della Convenzione. Essi hanno sottolineato come tale dialogo sarà uno scambio aperto e di carattere non vincolante di punti di vista, informazioni e idee al servizio di una migliore applicazione della Convenzione, ma non darà vita a negoziati volti a stabilire nuovi impegni. È una soluzione volta a non fare venir meno l'impegno ad una strategia multilaterale da parte anche degli Stati non parti al Protocollo.

1 Si veda il sito internet della Conferenza: http://unfccc.int/meetings/cop_11/items/3394.php.

2 Si veda il comunicato stampa (Press Release) delle Nazioni Unite, "United Nations Climate Change Conference agrees on future critical steps to tackle climate change", 10 December 2005 (http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/press051210_cop11.pdf)

3 Si veda la nota di Kevin R. Gray, "Eleventh Meeting of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change/First Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol", ASIL Insight, 3 April 2006 (<http://www.asil.org/insights/2006/04/insights060403.html>).

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

Dr Gabriele Porretto

Research Associate and Sparke Helmore Lecturer,
ANU Faculty of Law
Email: Gabriele.Porretto@anu.edu.au