



VIVIANA DE FALCO\*

### I RECENTI NEGOZIATI INTERNAZIONALI SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO, DA DUBAI A BAKU... PASSANDO PER BONN, TRA (INCERTI) SVILUPPI E (SICURE) INCERTEZZE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I temi oggetto dei lavori della COP28 di Dubai, della riunione di Bonn degli organi sussidiari della UNFCCC e della recente COP29 di Baku. – 3. Gli esiti della Conferenza di Dubai. – 3.1. I risultati raggiunti in tema a) di *Global Stocktake* e b) di *Loss and Damage*. – 3.2. Le ulteriori risultanze della COP di Dubai. – 3.3. I temi rinviati dalla COP28 a successiva discussione e decisione: tipologia e implicazioni. – 4. I risultati della riunione di Bonn 2024 degli organi sussidiari della Convenzione sul cambiamento climatico. – 5. Gli esiti della Conferenza di Baku tra luci ed ombre. – 5.1. I risultati raggiunti in tema di finanza per il clima e di cooperazione di mercato (Articolo 6 dell'Accordo di Parigi). – 5.2. Le altre questioni esaminate e/o rinviate a futura valutazione. – 6. Il rilievo di talune questioni riguardanti i diritti umani emerse durante le Conferenze sul clima. – 7. Conclusioni.

#### 1. *Introduzione*

Mentre a Baku in Azerbaijan si sono appena conclusi i lavori della ventinovesima Conferenza delle Parti (COP)<sup>1</sup> della Convenzione delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (UNFCCC)<sup>2</sup>, appare utile e significativo ripercorrere i progressi compiuti e le criticità emerse durante i negoziati internazionali condotti nel corso dell'ultimo anno nel quadro degli Accordi per il clima. Obiettivo di questo contributo è, in particolare, di ricostruire ed esaminare la portata degli esiti della COP28, svoltasi a Dubai tra il 30 novembre

---

\* Dottore di ricerca, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

<sup>1</sup> I cui lavori, come noto, si sono svolti – tra l'altro – immediatamente a valle delle elezioni del nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America il cui esito si annuncia foriero di implicazioni rilevanti dal punto di vista del contributo fornito dagli Stati Uniti al negoziato multilaterale sulla lotta al cambiamento climatico (avendo il neoeletto Presidente Trump più volte dichiarato, come già in campagna elettorale, di essere pronto, addirittura, a firmare *nuovamente* il recesso degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi).

<sup>2</sup> Sul regime degli accordi internazionali di lotta al cambiamento climatico, v. *ex multis* (anche per ulteriori riferimenti dottrinali) P.M. DUPUY, J. VINALES, *International Environmental Law*, Cambridge, II edizione, 2018, pp. 161-197; e, nella dottrina italiana, di recente G. NUCERA, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e diritti umani*, Napoli, 2023, *passim*.

e il 13 dicembre 2023, e quelli delle successive discussioni condotte nell'ambito della sessantesima Sessione degli Organi Sussidiari della UNFCCC, tenutasi a Bonn dal 3 al 13 giugno 2024<sup>3</sup>, dando altresì conto (pur sinteticamente ed in modo del tutto preliminare) delle risultanze della recentissima COP29 – i cui lavori, come detto, si sono appena conclusi a Baku (11-22 novembre 2024). La disamina dei progressi realizzati (e mancati) nel corso di tali riunioni consente infatti – da un lato – di valutare lo “stato di avanzamento” complessivo dei negoziati internazionali sui cambiamenti climatici finora condotti; e, dall'altro, di ricostruire lo “stato dell'arte” in cui l'ultimo *round* di negoziati annuali tra le Parti degli accordi sul clima si è svolto a Baku nel quadro della COP29.

In questa prospettiva nel presente contributo, dopo una sintetica illustrazione delle principali tematiche oggetto dei lavori della riunione della COP28 di Dubai, di quelle previste per la sessantesima riunione di Bonn degli organi sussidiari della Convenzione e di quelle aperte al dibattito nella recente Conferenza di Baku (par. 2), nel terzo paragrafo si ricostruiranno e valuteranno – anzitutto – gli elementi essenziali delle decisioni prese alla COP28, discutendo prevalentemente degli atti in essa adottati sul “bilancio periodico globale” e sul *loss and damage* e dando altresì conto di alcune ulteriori risultanze dei suoi lavori (parr. 3.1 e 3.2); successivamente, si farà un accenno ai temi rinviati a futuro dibattito dai partecipanti a tale Conferenza, illustrando inoltre le modalità procedurali di rinvio quali previste negli accordi internazionali per il clima (par. 3.3). Nel quarto paragrafo, si discuterà di quanto emerso dai negoziati di Bonn di giugno 2024 in vista della successiva COP29 di Baku, mentre nel quinto si offrirà una primissima ricostruzione e valutazione degli esiti di tale ultima Conferenza. Un ulteriore approfondimento (par. 6) riguarderà poi il rilievo assunto da alcune questioni significative in tema di diritti umani, quali emerse durante le recenti Conferenze sul clima e si ricostruiranno altresì le origini del riconoscimento (e le occasioni del progressivo emergere) di quei diritti negli accordi sul cambiamento climatico. Nel paragrafo conclusivo si valuteranno, infine, la portata dei risultati raggiunti e delle criticità emerse nelle recenti riunioni di Dubai, Bonn e Baku oggetto della nostra indagine, nella prospettiva del rilievo delle decisioni in esse assunte e/o mancate per il futuro complessivo e le concrete prospettive del negoziato multilaterale sulla lotta al cambiamento climatico.

## 2. I temi oggetto dei lavori della COP28 di Dubai, della riunione di Bonn degli organi sussidiari della UNFCCC e della recente COP29 di Baku

Alla ventottesima riunione della COP della Convenzione quadro delle Nazioni Unite (NU) sul cambiamento climatico hanno partecipato in totale 70.000 delegati (inclusi organizzazioni non governative, giornalisti, giovani, popolazioni indigene, studiosi del clima, amministratori delegati di imprese ed altri professionisti e *stakeholder*)<sup>4</sup>, con una notevole

<sup>3</sup> Sul sistema istituzionale di tali accordi, con particolare riferimento alla funzione della COP e degli organi sussidiari tecnici (SBSTTA e SBI), si v. nella dottrina italiana (anche per ulteriori riferimenti bibliografici) F. ROMANIN JACUR, *The Dynamic of Multilateral Environmental Agreements: Institutional Architectures and Law-Making*, Napoli, 2013; e anche ID., *The Making of International Environmental Law*, in C. BROLMAN, Y. RODI (eds.), *The Theory and Practice of International Law-Making*, Cheltenham, 2016, p. 419 ss., in particolare pp. 422-427. Al momento in cui si scrive le presidenze di COP28, COP29 e COP30 stanno lavorando per realizzare un'atmosfera cooperativa e creare un'agenda condivisibile da tutti per i successivi lavori negoziali.

<sup>4</sup> Si veda K. LESHAO, *COP28 at a Glance*, COP28 Conference Paper, gennaio 2024.

partecipazione di rappresentanti legati all'industria dei combustibili fossili (probabilmente in ragione della Presidenza della Conferenza detenuta dal Sultan Ahmed Al-Jaber – Ministro emiratino dell'industria nonché CEO della principale compagnia petrolifera del Paese ospitante). In apertura della Conferenza, il Segretariato generale delle NU ha comunicato che il 2023 è stato l'anno che ha segnato definitivamente la fine dell'era del surriscaldamento globale dando avvio all'era c.d. dell'*ebollizione globale*, che inasprirà ulteriormente la crisi di acqua e cibo<sup>5</sup>. Nel 2022, infatti, 258 milioni di persone hanno sofferto di elevata insicurezza alimentare, mentre nel 2020, due miliardi di persone non hanno avuto accesso ai servizi di acqua potabile<sup>6</sup>. Gli impatti negativi (c.d. “perdite” nel gergo degli accordi sul clima), collegati all'incremento delle emissioni di anidride carbonica, sono stati stimati ammontare intorno ai 120 miliardi di dollari<sup>7</sup>.

In tale contesto, la naturale conseguenza dell'atmosfera preparatoria all'incontro è stata la dichiarata intenzione dei contraenti di raggiungere, durante i negoziati a Dubai, un consenso quasi unanime (definito *UAE Consensus*, dall'acronimo inglese del nome del luogo di svolgimento della Conferenza) sulle tematiche ritenute di maggiore rilievo ovvero quelle riguardanti: *a*) il c.d. “bilancio periodico globale” (*Global Stocktake*, GST) degli sforzi compiuti dagli Stati in vista della realizzazione degli obiettivi dell'Accordo di Parigi, *b*) il Fondo perdite e danni (*Loss and Damage Fund*) e *c*) la costruzione e lo sviluppo di strategie di resilienza.

Nonostante già durante la plenaria d'apertura sia stata presa la significativa decisione sull'operatività del fondo *Loss and Damage*<sup>8</sup>, le due settimane di negoziati della COP28 sono state sostanzialmente assai complesse. Ciò soprattutto con riferimento al linguaggio da adottare nella decisione finale sul *Global Stocktake*, nella quale, alla fine, dopo un turbolento negoziato, le Parti hanno *esplicitamente* concordato sulla necessità di una *transizione in uscita* dai combustibili fossili nel settore *energetico*<sup>9</sup>, sia pure abbandonando la (più esplicita ed originariamente proposta) locuzione “*phasing out*” per lasciare spazio, appunto, al (più generico e meno netto) “*transitioning away*”<sup>10</sup>. In tal modo il testo di Dubai sul “bilancio periodico globale” non prevede l'immediata (o graduale) *eliminazione* dei combustibili fossili

<sup>5</sup> Secondo M. LEWANDOSKI, *Designing the Business Models for the Circular Economy: Towards the Conceptual Framework*, in *Sustainability*, 2016, p. 43 ss. (reperibile online all'indirizzo <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/1/43>), le minacce di inondazione legate al cambiamento climatico contribuiscono notevolmente all'insicurezza idrica.

<sup>6</sup> UNESCO, *The United Nations World Water Development Report 2023: partnerships and cooperation for water*, UNESCO World Water Assessment Programme, 2023.

<sup>7</sup> T. JIANG, X. HE, B. SU, P. H. HAVEA, K. WE, Z.W. KUNDZEWICZ, D. LIU, *Cop28: Challenge of Coping with Climate Crisis*, in *The Innovation*, gennaio 2024 (reperibile online all'indirizzo <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/38239781/>).

<sup>8</sup> Con la decisione CP.28/5/CMA.5 (*Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2–3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4*, UN Doc./FCCC/CP/2023/L.1–FCCC/PA/CMA/2023/L.1).

<sup>9</sup> Decisione 1/CMA5 (*Outcome of the First Global Stocktake*, UN Doc. UNFCCC/PA/CMA/2023/L.17).

<sup>10</sup> V. *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 28(d). In realtà, già prima dell'avvio dei lavori della conferenza, nel gennaio 2023 la Presidenza emiratina aveva messo in discussione l'idea che l'abbandono dei combustibili fossili rappresentasse l'unica soluzione possibile in vista di contenere l'aumento delle temperature globali entro 1,5° C. Tale posizione aveva peraltro suscitato, da subito, perplessità sia sulla nomina di Al-Jaber alla Presidenza della COP28 sia sulla scelta di organizzarla negli Emirati Arabi (il settimo Paese produttore di petrolio al mondo). Ciò nonostante, come evidenziato, il testo finale della decisione sul primo aggiornamento del “bilancio periodico globale” di raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi *contiene* (in modo del tutto inatteso) un *esplicito riferimento* ai combustibili fossili. Tale riferimento appare assai significativo in quanto (a differenza, ad esempio, di quello adottato nella omologa decisione della COP di Glasgow, la quale menzionava *solo* il carbone) conferma che la *causa principale* dei cambiamenti climatici è – *proprio* – la specifica categoria di fonti energetiche dei combustibili fossili.

(*phase out*) ma piuttosto una progressiva *riduzione* del loro uso (*transition away*), da compiere in maniera «giusta, ordinata ed equa»<sup>11</sup>, con un linguaggio di chiaro compromesso (politico) che rinvia evidentemente a future valutazioni la concreta definizione delle modalità e i tempi per la *definitiva eliminazione* di tali combustibili attraverso la *nessaria transizione* ora concordata<sup>12</sup>.

Altre difficoltà rilevanti sono state riscontrate nel corso del negoziato di Dubai rispetto: al quadro per attuare l'«obiettivo globale dell'adattamento»<sup>13</sup> (*Global Goal on Adaptation, GGA*)<sup>14</sup>, al *work programme* sulla mitigazione<sup>15</sup>, a quello sulla «transizione giusta» e alle materie legate all'art. 2.1(c)<sup>16</sup> (ovvero circa l'allineamento dei flussi finanziari con la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e con lo sviluppo della resilienza al cambiamento climatico).

Va comunque evidenziato che i testi finali sull' «obiettivo globale dell'adattamento»<sup>17</sup>, sul *Global Stocktake*<sup>18</sup> e sui finanziamenti per il clima<sup>19</sup> hanno tutti rimarcato il concetto di *transizione giusta*, definita quale passaggio da un approccio basato (principalmente) sulle traiettorie delle emissioni ad uno fondato (anche e urgentemente) sulla individuazione degli obblighi di contribuzione alla c.d. «finanza per il clima», con una nozione chiaramente ispirata a principi solidaristici, di equità e di differenziazione delle responsabilità tra i Paesi (in termini di oneri di contribuzione sul piano finanziario) sulla base delle loro concrete capacità economiche ed altresì dello storico contributo da ciascuno di essi arrecato al fenomeno delle emissioni di gas serra e dunque del cambiamento climatico. Tuttavia, in relazione poi alla concreta articolazione dei doveri connessi a tale nozione per gli Stati, sono stati richiesti ulteriori approfondimenti da parte degli esperti in merito<sup>20</sup>.

Per quanto concerne invece la riunione di Bonn della sessantesima sessione degli Organi Sussidiari della Convenzione, tenutasi tra il 3 e il 13 giugno 2024, essa ha visto la partecipazione di 8000 delegati e lo svolgimento di 30 eventi obbligatori per i partecipanti, a riprova dell'importanza delle tematiche in esame. Le aspettative sull'evento sono state

<sup>11</sup> Il testo del par. 28(d) della decisione citata prevede, in particolare, che le Parti «Transition [...] away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the sciences».

<sup>12</sup> Una scelta, quella denotata dal linguaggio del par. 28(d), che appare peraltro in linea con i dati del *Production Gap Report 2023* secondo cui i maggiori Paesi produttori di combustibili fossili, tra cui Stati Uniti, Canada e Australia, stanno continuando a fornire un significativo sostegno finanziario e politico a tale settore (cfr. sul punto SEI, Climate Analytics, E3G, IISD, UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up? Top Fossil Fuel Producers plan even more Extraction despite Climate Promises?*, 2023. Per un commento sul testo del «bilancio globale» con riferimento al futuro ruolo dei combustibili fossili v. anche H. VAN HASSELT, «Historic» or «Historic Failure»? *Fossil Fuels at COP28*, in *European Journal of International Law Talk!*, 28 dicembre 2023).

<sup>13</sup> Giova ricordare che nel contesto degli accordi climatici per «adattamento» si intende la risposta dei sistemi ecologici, sociali ed economici agli stimoli climatici, reali o potenziali e ai loro effetti.

<sup>14</sup> Rispetto all'«obiettivo globale dell'adattamento» alla COP28 si registra comunque un passo avanti, con l'adozione del quadro formale per tale obiettivo come previsto dall'art. 7 par. 1 dell'Accordo di Parigi. Detto quadro dovrebbe assistere nel tempo gli Stati contraenti nel potenziamento delle proprie capacità di adattamento, concentrandosi maggiormente sugli aggiustamenti necessari all'interno dei sistemi ecologici, sociali ed economici per prevenire o ridurre i danni causati dal cambiamento climatico.

<sup>15</sup> È utile altresì precisare che per «mitigazione» nel contesto della lotta al cambiamento climatico si intende invece la limitazione dei gas ad effetto serra rilasciati nell'atmosfera.

<sup>16</sup> L'articolo 2.1 (c) dell'Accordo di Parigi fa riferimento alla necessità di: «(c) rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas ad effetto serra e resiliente al clima».

<sup>17</sup> Decisione 9a/CMA6 (*Global goal on adaptation*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/L.18)

<sup>18</sup> V. la già citata Decisione 1/CMA5 (*Outcome of the First Global Stocktake*, UN Doc. UNFCCC/PA/CMA/2023/L.17).

<sup>19</sup> Decisione 11a/CMA6 (*Long-Term Finance*, UN Doc. UNFCCC/PA/CMA/2023/L.8).

<sup>20</sup> Sul punto v. K. LESHAO, *COP28 at a Glance*, cit.

particolarmente alte, viste sia le conclusioni (non del tutto soddisfacenti) della COP28 sia gli (importanti) obiettivi prefissati per la COP29 di Baku. Ma in realtà, nonostante la fitta ed importante agenda definita per tale riunione, in essa su molti *item* non è stato raggiunto il consenso sperato.

Tenuto conto del fatto che la conclusione più rilevante raggiunta alla Conferenza delle Parti di Dubai è stata sicuramente quella sul “bilancio periodico globale” – in termini, come rilevato, di esplicito riconoscimento, per la prima volta, della necessità di (almeno) ridurre gradualmente l’uso dei combustibili fossili – si comprende facilmente perché la prima questione discussa a Bonn abbia riguardato appunto la scelta degli aspetti del *Global Stocktake* da considerare. I gruppi di lavoro hanno dovuto inoltre discutere se il perimetro negoziale in ambito di *Global Stocktake* dovesse riguardare *solo* i mezzi di attuazione delle azioni da intraprendere (mezzi soprattutto finanziari) o riferirsi a *tutti* gli elementi della decisione finale sullo stesso. Nel corso della riunione di Bonn alcune Parti hanno anche espresso disappunto sulla scelta della presidenza di dare minore considerazione, in generale, agli *item* relativi alla mitigazione e sulla mancanza di progressi sull’adattamento. In riferimento poi a moltissime questioni, tra cui quelle di genere, nella riunione di Bonn le Parti hanno adottato solo decisioni procedurali. Anche a proposito del “nuovo obiettivo collettivo quantificato” (*New Collective Quantified Goal*, NCQG) dei finanziamenti per il clima, non sono stati in realtà compiuti progressi significativi nel corso della riunione<sup>21</sup>.

La Conferenza di Bonn sembra aver dovuto considerare troppi temi, con l’effetto di ottenere pochi risultati; i delegati presenti hanno avuto infatti spesso difficoltà a seguire con attenzione tutti i negoziati, a proporre per essi molteplici contributi e a partecipare anche ai vari *workshop* tra una sessione e l’altra. Incidentalmente vale la pena di sottolineare come, proprio per tale motivo, ed anche in ragione del progressivo aumento dei costi di ogni Conferenza, il Segretariato abbia deciso di non garantire più nelle riunioni di Bonn l’accesso da remoto agli incontri (con la sola esclusione delle sessioni plenarie e degli eventi per i quali il collegamento *online* risultava obbligatorio)<sup>22</sup>.

Infine, alla recente COP29 di Baku, secondo lo schema ormai consolidato di adottare in apertura le decisioni più significative, il principale risultato raggiunto si è sostanziato nella capacità dei partecipanti di rendere operativa la cooperazione basata sul mercato, di cui all’art. 6 dell’Accordo di Parigi. Anche durante questi negoziati, ad ogni modo, poco è stato aggiunto alla discussione realizzata sulla “mitigazione” e nessun avanzamento è stato fatto nell’ambito del dibattito sulla “transizione giusta ed equa”.

Va tuttavia sottolineato che le criticità (e le delusioni) maggiori sono state registrate nell’ambito delle decisioni di Baku sul *Global Stocktake* – soprattutto in relazione alla produzione dei contributi determinati nazionalmente – e per tutte le questioni finanziarie. In quest’ambito, difatti, l’unico risultato ottenuto è stato l’ampliamento dell’impegno (obbligatorio) per il *New Collective Quantified Goal*, finanziato dai Paesi industrializzati, che da 100 milioni passa a 300 milioni di dollari all’anno entro il 2035 e una contribuzione (volontaria) per incrementare la finanza per il clima fino a 1,3 miliardi all’anno entro il 2035. Si segnala, infine, l’estensione di dieci anni ulteriori dell’*Enhanced Lima Work Programme* che si occupa delle questioni di genere.

---

<sup>21</sup> Si veda in proposito, per ulteriori dettagli, IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024 n. 853, reperibile *online* all’indirizzo: [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://bit.ly/enb_sbi60-sbsta60)

<sup>22</sup> *Ivi*.

In generale, come rilevato da più parti<sup>23</sup>, con la COP29 di Baku, si chiude un triennio di Conferenze ospitate da Paesi produttori di combustibili fossili e caratterizzate da dinamiche complesse in merito alle questioni relative ai diritti umani (anche in ragione del diverso rilievo assunto da tali questioni negli ordinamenti interni dei Paesi ospitanti). Differenti approcci si attendono invece per la COP30 di Belém (Brasile), prevista per il 2025 e che segnerà – *anche* – il decimo anniversario dell’Accordo di Parigi.

Nei paragrafi che seguono, si propone una breve disamina e valutazione più analitica dello svolgimento dei lavori delle recenti riunioni di Dubai e di Bonn oltre ad una sintetica (prima) ricostruzione dei lavori della recentissima riunione di Baku per meglio evidenziarne gli esiti, in termini di contributo da esse fornito al (e le problematiche in esse emerse rispetto ai progressi attesi per) l’evoluzione degli impegni degli Stati nella lotta al cambiamento climatico nella prospettiva della realizzazione degli obiettivi generali assunti nel quadro dei relativi accordi.

### 3. *Gli esiti della Conferenza di Dubai*

Durante la Conferenza di Dubai sono state affrontate, come già rilevato, una molteplicità di questioni. A tal proposito occorre preliminarmente osservare che la numerosità delle tematiche da discutere, ritenuta in alcuni casi penalizzante soprattutto dalle Parti che in generale dispongono di delegazioni esigue, ha prodotto risultati differenziati. Alcuni temi sono stati infatti discussi in maniera più diffusa, su altri ci si è concentrati su aspetti relativamente marginali; su altri ancora, in assenza di consenso, si è proceduto al rinvio del dibattito alla successiva COP29. Di seguito si analizzano gli esiti dei diversi negoziati condotti a Dubai.

#### 3.1 *I risultati raggiunti in tema a) di Global Stocktake e b) di Loss and Damage*

Come accennato precedentemente, i risultati rilevanti della COP28 hanno riguardato a) le dichiarazioni sui combustibili fossili e b) la decisione sul *loss and damage*.

In particolare, il risultato di maggiore rilievo, anche a livello comunicativo, è stato quello relativo al “bilancio periodico globale”, su cui è opportuno fare alcune precisazioni. Il *Global Stocktake*, disciplinato dall’art. 14 dall’Accordo di Parigi<sup>24</sup>, come già osservato, ha per

<sup>23</sup> Si veda, tra l’altro, quanto prodotto dal Wuppertal Institut: W. OBERGASSEL ET AL., *Not a Gift from God – A first assessment of COP29 in Baku*, novembre 2024 e da J. DODSON, *From Finance to Fossil Fuels: COP29 Outcomes and Business Implications*, reperibile online all’indirizzo: <https://www.wbcsd.org/news/from-finance-to-fossil-fuels-cop29-outcomes-and-business-implications/>.

<sup>24</sup> L’articolo 14 dell’Accordo di Parigi prevede che: «1. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all’Accordo di Parigi *verifica periodicamente* l’attuazione del presente Accordo al fine di valutare i progressi collettivi compiuti verso la realizzazione dello scopo del presente Accordo e dei suoi obiettivi a lungo termine (qui di seguito “bilancio periodico globale”). Tale verifica è comprensiva e facilitativa, considera mitigazione, adattamento e mezzi di attuazione e sostegno, e tiene altresì conto dell’equità e delle migliori conoscenze scientifiche a disposizione. 2. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all’Accordo di Parigi *tiene il suo primo bilancio globale nel 2023 e, periodicamente, ogni cinque anni successivi*, tranne che stabilisca diversamente. 3. Il bilancio globale offre indicazioni alle Parti per aggiornare e migliorare, in maniera determinata a livello nazionale, le misure e il sostegno conformi alle disposizioni pertinenti del presente Accordo, oltre che il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di azioni per il clima» (nostro il corsivo).

scopo la valutazione dei progressi collettivi compiuti dagli Stati contraenti verso il raggiungimento degli obiettivi di lungo termine dell'Accordo di Parigi; di fatto, esso dà quindi significative indicazioni alle Parti sulla divergenza – o sulla convergenza – verso il contenimento della temperatura globale entro 1,5° C al di sopra dei livelli preindustriali. Il *Global Stocktake* è dunque un processo obbligatorio, previsto per il raggiungimento dei traguardi di mitigazione, di adattamento e finanziari stabiliti dall'accordo stesso per i contraenti, tenendo in considerazione progresso scientifico ed equità. Il primo “bilancio periodico globale” è iniziato nel 2022 e si è concluso appunto alla COP28, attraverso negoziati che hanno puntato prevalentemente sulla mitigazione<sup>25</sup>. Ciò che ha maggiormente attirato l'attenzione della Comunità internazionale nel negoziato sul *Global Stocktake* è che, per la prima volta nel testo finale di una decisione, i combustibili fossili vengono citati come la prima causa del cambiamento climatico<sup>26</sup>. A tal proposito, significativamente, nel già citato *Production Gap Report del 2023* si riporta che circa l'89% delle emissioni del 2022 sono provenienti dal settore energetico e si afferma inoltre che le emissioni di CO<sub>2</sub> devono essere ridotte del 28% per essere in linea con il traguardo dei 2°C e del 42% per rispettare il limite del 1,5°C previsto come noto dall'Accordo di Parigi. Lo stesso rapporto evidenzia anche che tra il 2021 e il 2022 le emissioni sono aumentate dell'1,2%. Pertanto, alla luce di tali dati, alla COP28 è stato lanciato il *Global Decarbonization Accelerator (GDA)* volto a consentire una transizione giusta, ordinata e rapida nel settore energetico, che si basa su tre pilastri: *a)* la riduzione del metano e delle anidridi non carboniche in tutti i settori, *b)* la decarbonizzazione dell'attuale sistema energetico, e *c)* la costruzione del sistema energetico del futuro. Su questi presupposti il *Global Stocktake* chiede alle Parti contraenti dell'Accordo di Parigi *i)* di impegnarsi a triplicare l'impiego di energie rinnovabili entro il 2030 e *ii)* di raddoppiare il tasso medio annuo globale di miglioramento dell'efficienza energetica entro la stessa data<sup>27</sup>, stanziando inoltre 5 miliardi di dollari per aiutare il Sud del mondo a raggiungere l'obiettivo<sup>28</sup>.

Tuttavia, vista la già menzionata scelta finale di non includere nel testo sul “bilancio periodico globale” un riferimento esplicito all'*abbandono* graduale dei combustibili fossili ma di fare piuttosto riferimento alla “transizione in uscita” da essi, e tenuto anche conto degli attuali livelli di (inadeguati) finanziamenti e della mancanza di soluzioni concrete per raggiungere la transizione giusta, il testo citato ci sembra manchevole di diversi riferimenti fondamentali<sup>29</sup>.

Oltre al riferimento ai combustibili fossili, è importante precisare che la decisione in parola richiama in particolare le Parti: *i)* come già osservato, a triplicare globalmente la capacità energetica da fonti rinnovabili e raddoppiare il tasso medio annuo di miglioramento dell'efficienza energetica entro il 2030; nonché ad *ii)* accelerare gli sforzi verso la riduzione

<sup>25</sup> Si v., a riguardo, quanto prodotto dal Center for International Environmental Law (CIEL), *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action: Report from Dubai Climate Conference (COP28)*, 1/2024.

<sup>26</sup> Come osservato anche da E. FASOLI, *Piccoli passi, grandi sfide: i risultati (ancora limitati) della COP28 di Dubai*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana (OSORIN)*, febbraio 2024.

<sup>27</sup> *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 28(a).

<sup>28</sup> Giova tuttavia osservare che, al di là dell'indubbio rilievo dei previsti obiettivi di raddoppiamento dei *target* di efficienza energetica e di triplicazione nell'impiego di energie rinnovabili, essi appaiono – di fatto – al momento difficili da verificare, non essendo disponibile un dato iniziale di confronto.

<sup>29</sup> Sul punto, nello stesso senso, v. ad esempio e *inter alia*, P. ARORA, *COP28: Ambitions, Realities, and Future*, in *Environmental Sustainability*, 2024, p. 107 ss.

dell'*unabated coal*<sup>30</sup>; *iii*) accelerare globalmente gli sforzi verso sistemi energetici a “zero emissioni nette”<sup>31</sup>, attraverso l'utilizzo di combustibili a zero o basse emissioni, “ben prima della metà del secolo”; *iv*) “transitare”, come già osservato, dai combustibili fossili nei settori energetici, in maniera giusta, equa e ordinata, accelerando peraltro l'azione in questa decade critica, al fine di raggiungere emissioni nette pari a zero entro il 2050, in linea con le conoscenze scientifiche; *v*) accelerare le tecnologie a zero o a basse emissioni, incluse, tra le altre, le rinnovabili, il nucleare, le tecnologie di abbattimento e rimozione quali i sistemi di cattura, utilizzo e stoccaggio dell'anidride carbonica<sup>32</sup>, e ciò in particolare nei settori in cui è difficile l'abbattimento e nella produzione di idrogeno a basso contenuto di anidride carbonica; *vi*) accelerare e sostanzialmente ridurre globalmente le emissioni diverse dall'anidride carbonica, comprese, in particolare, le emissioni di metano, entro il 2030; *vii*) accelerare la riduzione delle emissioni derivanti dai trasporti su strada attraverso un ventaglio di opzioni, tra cui lo sviluppo delle infrastrutture e la rapida diffusione di veicoli a zero o basse emissioni; *viii*) eliminare i sussidi a combustibili fossili inefficienti, non indirizzati a combattere la povertà energetica o non diretti ad una transizione giusta, nel minor tempo possibile<sup>33</sup>. Il testo sul “bilancio periodico globale” contiene anche un riferimento ai c.d. “combustibili di transizione”, sottolineando che essi possono svolgere un ruolo «nel facilitare la transizione energetica, garantendo al contempo la sicurezza energetica»<sup>34</sup>, con una scelta che rappresenta una significativa vittoria per l'industria dei combustibili fossili perché legittima la combustione del gas (basandosi sulla sua minore emissione di inquinanti rispetto al carbone)<sup>35</sup>.

Venendo alle valutazioni generali che si possono compiere sul testo relativo al *Global Stocktake*, occorre osservare in primo luogo come esso complessivamente evidenzia che le Parti non sono affatto sulla buona strada per la realizzazione degli obiettivi dell'Accordo di Parigi; ma che, anzi, li stanno mettendo a rischio non solo rispetto sia alla mitigazione sia all'adattamento, ma anche in relazione ai mezzi di attuazione dello stesso Accordo. Conseguentemente, vengono fornite agli Stati una serie di indicazioni – denominate *looking forward elements* – volte a supportarli in ogni settore di analisi appunto nella “correzione della rotta” verso tali obiettivi per le loro politiche e misure, alla luce dei risultati finora ottenuti che sono relativamente limitati. Tuttavia, è importante notare da un lato come queste indicazioni rimangano comunque alquanto generiche; e, dall'altro, il fatto che diversi Stati ritengano che l'azione climatica debba restare una loro scelta discrezionale.

In secondo luogo, nonostante nel corso della COP28 finalmente si sia fatto riferimento esplicito alla necessità della transizione dai combustibili fossili verso *altre* forme energetiche,

<sup>30</sup> Per *unabated coal* (combustibili privi di sistemi di cattura dell'anidride carbonica rilasciata) si intendono quei combustibili che, non essendo stoccati, rilasciano direttamente in atmosfera gas ad effetto serra. Per una definizione più ampia, si faccia riferimento al sito della Agenzia Internazionale per l'Energia (IEA).

<sup>31</sup> Ovvero verso sistemi che consentano l'equilibrio tra anidride carbonica rilasciata nell'atmosfera e anidride carbonica rimossa dalla stessa.

<sup>32</sup> Va osservato che questa apertura fatta nel testo sul GST alla tecnologia «*carbon capture and utilisation and storage*» (*Outcome of the First Global Stocktake*, par. 28(e)) ha suscitato tuttavia reazioni assai contrastanti: essa viene sostenuta infatti dal gruppo dei Paesi arabi mentre le piccole isole esprimono sensibili riserve, sottolineando la natura affatto comprovata di tale tecnologia.

<sup>33</sup> Per un commento v. IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2023 n. 842, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://bit.ly/enb_sbi60-sbsta60)

<sup>34</sup> *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 29.

<sup>35</sup> A tal proposito va tuttavia notato che il gas naturale liquefatto (GNL), a causa delle perdite di metano, potrebbe – in realtà – essere potenzialmente più dannoso del carbone. E che, inoltre, gli Stati Uniti (principale produttore mondiale di petrolio e gas) stanno programmando una notevole espansione appunto del GNL.

nessun Paese ha ancora previsto, in forma concreta, i mezzi per raggiungere tale obiettivo; e il vero tema è, soprattutto, se resta tempo sufficiente per pensare e implementare alternative valide.

Ancora, nel testo del *Global Stocktake* viene menzionata la transizione dai combustibili fossili *nell'ambito dei* settori energetici, ma non *al di fuori* di essi (un punto questo rilevante se si considera che, ad esempio, nel Regno Unito, nel 2020, le emissioni di anidride carbonica provenienti dal settore *industriale* hanno rappresentato il 7% delle emissioni totali del settore energetico nel Paese<sup>36</sup>). Peraltro, nell'ambito del *Global Stocktake* il tema dei combustibili fossili appare ora legato, per la prima volta, all'obiettivo del limite del riscaldamento globale entro 1,5°C (anche se una parte della comunità scientifica non ritiene realistico il suo raggiungimento, vista anche la scarsità di risorse finanziarie allocate per implementare politiche coerenti con questo *target*).

Un ulteriore elemento importante emerso nel negoziato sul *Global Stocktake* riguarda la tempistica della transizione dai combustibili fossili. La discussione a Dubai al riguardo si è concentrata sul far muovere prima, nel cambiamento, i Paesi che corrispondono ai più grandi emettitori, i quali devono poi provvedere a finanziare gli altri Stati che seguono nella realizzazione della transizione. Va segnalato, comunque, che nel testo finale non sono stati eliminati i sussidi al settore dei combustibili fossili; e che in esso dietro la locuzione “combustibili di transizione” si nascondono, come osservato, derivati di gas e combustibili fossili. Inoltre, il *Global Stocktake* sarebbe stato certamente un'ottima opportunità per rafforzare – anche – l'integrazione dei diritti umani nell'azione climatica, in linea con il preambolo dell'Accordo di Parigi e con le osservazioni empiriche fornite dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Invece, malgrado il riferimento (generico) fatto nel testo finale della decisione in esame sulla necessità di sviluppare un'azione climatica orientata anche al genere, pienamente rispettosa dei diritti umani e a supporto dei diritti dei giovani e dei bambini, ci si è tuttavia astenuti dal fornire in esso *una guida chiara* a tal fine, sia per gli impegni da assumere da parte degli Stati nell'attuazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni dell'Accordo (i c.d. *nationally determined contributions*, NDC) sia per gli organi dell'UNFCCC sulle modalità attraverso le quali concretizzare tali principi<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda il riferimento ai contributi determinati nazionalmente dagli Stati, che devono essere riformulati per il periodo 2025-2030 tenendo conto appunto delle indicazioni fornite dal *Global Stocktake*, va chiarito che se in generale essi sono diretti a ridurre, in media, le emissioni del Paese del 2% entro il 2030 rispetto ai valori del 2019, di fatto questa percentuale appare decisamente troppo bassa in vista del raggiungimento dell'obiettivo globale dell'Accordo di Parigi. Tra l'altro, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo, i contributi determinati a livello nazionale sono evidentemente condizionati ai finanziamenti dei Paesi sviluppati, il che rende ancora più difficile l'effettiva messa in opera del contributo nazionale da parte di tali Paesi<sup>38</sup>. Secondo quanto previsto al riguardo nel testo della decisione sul *Global Stocktake*, il 2025 rappresenterà l'anno limite per porre in essere decisioni efficaci sulla revisione dei contributi da parte degli Stati<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> V. A. ZAHAR, *Editorial*, in *Climate Law*, 2024, p. 127 ss.

<sup>37</sup> Al riguardo si v. anche Center for International Environmental Law (CIEL), *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action*, cit. Sul rilievo assunto dalle problematiche che riguardano i diritti umani nel corso delle COP degli accordi sul clima e più in generale nel testo di tali accordi, si v. *amplius infra* il par. 5.

<sup>38</sup> Si v. ancora A. ZAHAR, *Editorial*, cit.

<sup>39</sup> *Outcome of the First Global Stocktake*, par. 26.

Infine, in merito a quanto emerso nel negoziato in tema di *Global Stocktake* in relazione ai differenti gruppi negoziali, va considerato che: *i*) i giovani hanno richiesto un'eliminazione graduale dei combustibili fossili e dei relativi sussidi che sia completa, giusta ed equa, rispettosa dei diritti delle donne, che contribuisca a cancellare i debiti (soprattutto degli Stati più poveri) e che trasformi i sistemi economici; *ii*) le organizzazioni internazionali *non profit* di ricerca e quelle indipendenti hanno invece sollecitato la valutazione dell'impatto di nuove tecnologie, non ancora testate, e delle linee guida per un'implementazione sicura. Esse hanno richiesto inoltre uno spazio aperto durante le conferenze dove condividere le conoscenze e dare forza alle varie voci che rappresentano; *iii*) i sindacati hanno valutato complessivamente con favore la decisione sul *Global Stocktake*; *iv*) i gruppi relativi alle donne e al genere si sono detti invece poco soddisfatti del linguaggio utilizzato per i combustibili fossili, per le risorse investite e hanno lamentato la mancanza di riferimenti al genere nei documenti relativi della Conferenza.

Venendo poi al secondo dei temi che hanno assunto rilevanza peculiare in termini di risultati conseguiti a Dubai, ovvero quello delle “perdite e danni” (c.d. “loss and damage”, L&D), va osservato come di fatto la risonanza, anche mediatica, avuta dal testo sul “bilancio periodico globale” abbia parzialmente ridotto l'importanza attribuita alla decisione sul Fondo per le perdite e danni, che invece ha significativamente contribuito a riportare l'attenzione sulla questione della vulnerabilità dei Paesi maggiormente soggetti al cambiamento climatico e a ribadire la rilevanza, nell'ambito del dibattito internazionale, del principio delle responsabilità comuni ma differenziate (*common but differentiated responsibilities*, CBDR).

Il Fondo Perdite e Danni, previsto all'articolo 8 dell'Accordo di Parigi<sup>40</sup> e istituito – come si è osservato – alla COP27, è un fondo per l'adattamento e la mitigazione degli impatti collegati al cambiamento climatico antropogenico, istituito per i Paesi poveri, in via di sviluppo e per le c.d. piccole isole altamente vulnerabili<sup>41</sup>.

La decisione sull'operatività del Fondo è stata presa, in realtà, il primo giorno della Conferenza di Dubai, grazie al lavoro del Comitato di Transizione, nonostante le resistenze dei Paesi industrializzati. Per quattro anni il Fondo sarà ospitato presso la Banca Mondiale e pertanto seguirà le regole della Banca stessa, che dovrà però accettare il compromesso proposto dalla Conferenza: la Banca Mondiale dovrà garantire il funzionamento dello

---

<sup>40</sup> L'articolo 8 dell'Accordo di Parigi dispone che: «1. Le Parti riconoscono l'importanza di evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni collegati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, compresi eventi meteorologici estremi e eventi lenti a manifestarsi, e di porvi rimedio, e riconoscono altresì l'importanza del ruolo dello sviluppo sostenibile nella riduzione del rischio di perdite e danni. 2. Il Meccanismo Internazionale di Varsavia per le perdite e i danni causati dagli impatti dei cambiamenti climatici è sottoposto all'autorità e direzione della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi e può essere migliorato e rafforzato, come determinato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi. 3. Le Parti promuovono la comprensione, l'azione e il sostegno, in particolare attraverso il Meccanismo di Varsavia, ove opportuno, in modo cooperativo e semplificativo, in materia di perdite e dei danni imputabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. 4. In maniera analoga, le aree di cooperazione e semplificazione per migliorare la comprensione, l'azione e il sostegno riguardano in particolare: (a) sistemi di allerta precoce; (b) preparazione alle emergenze; (c) eventi lenti a manifestarsi; (d) eventi che possono comportare perdite e danni irreversibili e permanenti; (e) valutazione e gestione generale del rischio; (f) strumenti di assicurazione rischi, messa in comune dei rischi climatici e altre soluzioni assicurative; (g) perdite non economiche; (h) resilienza delle comunità, dei mezzi di sussistenza e degli ecosistemi. 5. Il Meccanismo Internazionale di Varsavia collabora con gli organi esistenti e i gruppi di esperti previsti dall'Accordo, nonché con le organizzazioni e gli organi di esperti pertinenti al di fuori dello stesso».

<sup>41</sup> Si v. sul punto <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>.

strumento di governo del fondo (*Government Instrument, GI*), che prevede l'accesso allo stesso di *tutte* le Parti dell'Accordo di Parigi, inclusi quindi i non Membri della Banca Mondiale, con particolare riferimento alle comunità autoctone e ai gruppi in situazioni vulnerabili<sup>42</sup>. Oltre al rischio di demandare in tal modo la gestione del Fondo alla Banca Mondiale, che come noto opera in genere con criteri abbastanza stringenti, un altro punto di debolezza della decisione è legato, a nostro avviso, alla natura *volontaria* del trasferimento di risorse ad esso: anche se 19 Paesi si sono impegnati a contribuire complessivamente per 192 milioni di dollari<sup>43</sup>, alcuni autori hanno stimato un costo annuale degli eventi climatici catastrofici, tra il 2000 e il 2019 di 140 miliardi di dollari all'anno<sup>44</sup>. Si stima anche che, nel 2023, circa 12.000 persone (il 30% in più rispetto al 2022) abbiano perso la vita a causa dei disastri dovuti al cambiamento climatico e che la metà delle vittime appartengano ai Paesi più vulnerabili, che sono responsabili di meno dello 0,1% delle emissioni globali di gas ad effetto serra<sup>45</sup>. Attualmente, le risorse stanziare per il Fondo coprono lo 0,2% delle "perdite" associate annualmente ai disastri. Infine, va sottolineato che, sebbene nell'ambito del regime internazionale per il clima la compensazione di "perdite e danni" costituisca – evidentemente – un aspetto imprescindibile per esercitare il diritto al rimedio<sup>46</sup>, lo strumento di governo del Fondo non presenta al riguardo nessun riferimento esplicito ai diritti umani. Tra l'altro, attualmente la composizione dello strumento di governo del Fondo non prevede meccanismi di elezione dei rappresentanti che compongono il *board* comprendenti caratteristiche di genere o di provenienza<sup>47</sup>.

### 3.2. Le ulteriori risultanze della COP di Dubai

Gli altri temi significativi dell'agenda di Dubai includono, come già osservato, *a*) le questioni di adattamento al cambiamento climatico (art. 7 dell'Accordo di Parigi), *b*) i meccanismi di mercato disciplinati dall'art. 6 dell'Accordo e *c*) la finanza per il clima (art. 9 dello stesso Accordo).

Rispetto all'adattamento ai cambiamenti climatici, la COP28 ha in realtà prodotto solo decisioni procedurali, quali (come già osservato) l'individuazione di un quadro formale per assistere gli Stati nelle correzioni necessarie nelle politiche attuative e nelle attività svolte nei riguardi dei sistemi ecologici, sociali ed economici<sup>48</sup>. Molti dei correttivi previsti, tra l'altro, sono volontari e lasciati alla discrezionalità del singolo Stato Membro; talune delle indicazioni fornite, inoltre, appaiono contraddittorie. Anche *l'Adaptation Gap Report 2024*, che prende in considerazione i dati a partire dal 2020, si è soffermato sulle *dimensioni* del processo di

---

<sup>42</sup> Center for International Environmental Law (CIEL), *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action*, cit.

<sup>43</sup> In particolare, l'UE si è impegnata per un contributo al Fondo pari a 245 milioni di euro, gli Emirati Arabi si sono impegnati per 100 milioni di dollari, il Regno Unito ha preso un impegno per 17,5 milioni di dollari e il Giappone per 10 milioni di dollari (sul punto v. K. LESHAO, *COP28 at a Glance*, cit.).

<sup>44</sup> R. NEWMAN, I. NOY, *The Global Costs of Extreme Weather that are Attributable to Climate Change*, in *Nature Communications*, 2023, p. 1 ss.

<sup>45</sup> Al riguardo v. P. ARORA, *COP28: Ambitions, Realities, and Future*, cit.

<sup>46</sup> Sul diritto al rimedio nel diritto internazionale v. in generale, per tutti, R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, II edizione, Torino, p. 301 ss.

<sup>47</sup> Center for International Environmental Law (CIEL), *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action*, cit.

<sup>48</sup> E. FASOLI, *Piccoli passi, grandi sfide: i risultati (ancora limitati) della COP28 di Dubai*, cit.

adattamento<sup>49</sup> piuttosto che *sull'identificazione di indicatori chiave globali*<sup>50</sup>. Va inoltre sottolineato che nonostante nel 2018 alla COP24 sia stato adottato il *Paris Rulebook* che disciplina anche l'adattamento, circa la metà delle priorità globali sul tema è lasciato all'azione condotta a livello nazionale e locale<sup>51</sup>. In sintesi nel testo finale sull' "obiettivo globale sull'adattamento" adottato a Dubai: *i)* sono stati considerati i piani futuri di valutazione e monitoraggio; *ii)* è stato raccomandato di triplicare il totale dei finanziamenti destinati all'adattamento, benché le questioni relative al *gap* finanziario siano state alla fine sottratte alla discussione da parte della Conferenza; *iii)* è stato individuato un cronoprogramma specifico per il raggiungimento dei traguardi sulla sicurezza idrica, sul ripristino ambientale e sulla salute entro il 2030<sup>52</sup>. Nonostante l'adattamento al cambiamento climatico rappresenti ad oggi un aspetto ancora più critico della mitigazione<sup>53</sup>, soprattutto per le considerazioni relative alla riduzione dell'esposizione allo stesso e della vulnerabilità<sup>54</sup>, con le scelte compiute nella relativa decisione le Parti a Dubai hanno di fatto preferito perdere l'opportunità di intraprendere un dialogo costruttivo in materia rispetto ai prossimi passi da compiere.

Per quanto riguarda invece l'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, che disciplina la cooperazione tra le Parti nell'attuazione dei loro contributi determinati a livello nazionale<sup>55</sup>,

<sup>49</sup> La classificazione dei dati raccolti avviene secondo le seguenti dimensioni: pianificazione, finanza, sviluppo ed efficacia delle azioni globalmente intraprese per l'adattamento al cambiamento climatico (*Adaptation Gap Report 2024*).

<sup>50</sup> Come riportato da T. LEITER, *Too Little, too Slow? Climate Adaptation in the United Nations Climate Change Negotiations since the Adoption of the Paris Agreement*, in *Carbon and Climate Law Review*, 2022, p. 243 ss., gli indicatori individuati sono flessibili e non prescrittivi, con la doppia conseguenza della difficoltà nella confrontabilità dei dati raccolti e della eventuale assenza degli stessi.

<sup>51</sup> Così S. TYE ET AL., *The Potential for Nature - Based Solutions Initiatives to Incorporate and Scale Climate Adaptation*, Working Paper, 2022.

<sup>52</sup> Si veda anche K. LESHAO, *COP28 at a Glance*, cit.

<sup>53</sup> Si riscontra infatti una crescente difficoltà da parte dei governi nazionali nella correzione degli effetti del cambiamento climatico; e talvolta le politiche e le azioni intraprese a livello locale potrebbero addirittura favorire maggiori disparità nel trattamento di gruppi già vulnerabili.

<sup>54</sup> T. JIANG, X. HE, B. SU, P.H. HAVEA, K. WE, Z.W. KUNDZEWICZ, D. LIU, *Cop28: Challenge of coping with Climate Crisis*, cit.

<sup>55</sup> L'articolo 6 dell'Accordo di Parigi dispone in particolare che: «1. Le Parti riconoscono che alcune Parti scelgono di cooperare nell'attuazione dei loro contributi determinati a livello nazionale per accrescere l'ambizione delle loro azioni di mitigazione ed adattamento e promuovere lo sviluppo sostenibile e l'integrità ambientale. 2. Le Parti, quando si ingaggiano a livello volontario in approcci cooperativi i cui risultati di mitigazione vengano trasferiti a livello internazionale ai fini del raggiungimento dei loro contributi determinati a livello nazionale, promuovono lo sviluppo sostenibile ed assicurano la integrità e la trasparenza ambientali, anche in materia di governance, e applicano un metodo di calcolo rigoroso per garantire, inter alia, che si eviti la doppia contabilizzazione, in linea con l'orientamento adottato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi. 3. L'utilizzo di risultati di mitigazione trasferiti a livello internazionale per raggiungere i contributi determinati a livello nazionale in conformità con il presente Accordo, è volontario e autorizzato dalle Parti che vi partecipano. 4. È istituito un meccanismo per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra e promuovere lo sviluppo sostenibile, sotto l'autorità e la guida della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, rivolto alle Parti, che possono scegliere di utilizzarlo. Esso è gestito da un organo designato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi e che mira a: (a) promuovere la mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, allo stesso tempo promuovendo lo sviluppo sostenibile; (b) incentivare e facilitare la partecipazione, nella mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, di soggetti pubblici e privati autorizzati da una Parte; (c) contribuire alla riduzione dei livelli di emissione nel Paese ospitante, il quale trae beneficio dalle attività di mitigazione risultanti in riduzioni di emissioni che possono anche essere usate da un'altra Parte per ottemperare al proprio contributo determinato a livello nazionale; e (d) produrre una complessiva mitigazione delle emissioni globali. 5. Le riduzioni di emissioni che risultino dal meccanismo di cui al paragrafo 4 del presente Articolo non

non essendo stato trovato consenso durante le negoziazioni di Dubai per le procedure contabili e per l'attribuzione dei crediti, alla COP28 non sono stati prodotti avanzamenti significativi sulla tematica<sup>56</sup>. Va evidenziato che il ritardo nella capacità di rendere operativi i meccanismi di mercato si riflette, evidentemente, anche sulle decisioni del *Global Stocktake*, già sofferenti peraltro della mancata previsione di incentivi (quali la riduzione dei costi), per le azioni da intraprendere ossia, come precedentemente osservato, *i*) triplicare l'utilizzo delle energie rinnovabili a livello globali, *ii*) accelerare l'impiego di tecnologie a zero o basse emissioni, tra cui il nucleare, *iii*) accelerare l'utilizzo di tecnologie di rimozione (quali la cattura, l'utilizzo e lo stoccaggio dell'anidride carbonica), *iv*) accelerare la produzione dell'idrogeno e la riduzione delle emissioni di metano entro il 2030, e *v*) produrre una riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti<sup>57</sup>.

In relazione alle tematiche finanziarie, la Conferenza di Dubai ha rinviato alla COP29 di Baku, già ribattezzata la "COP finanziaria" di cui si dirà nel prosieguo, Infine, sempre rispetto agli impegni finanziari, a Dubai lo *Standing Committee on Finance* (SFC)<sup>58</sup> non è riuscito a quantizzare quali erano i livelli del 2019 che i Paesi sviluppati avrebbero dovuto raddoppiare per l'adattamento.

### 3.3. I temi rinviati dalla COP28 a successiva discussione e decisione: tipologia e implicazioni

Prima di esaminare quali temi non sono stati oggetto di adeguato dibattito ed esame alla COP28 (e quindi di rinvio alla COP29) va rilevato che nel regime sul cambiamento climatico esistono alcune regole procedurali (*UNFCCC Draft Rules of Procedure*, adottate ai sensi dell'art. 7 della Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite

---

vengono usate per dimostrare che la Parte ospitante ha conseguito il suo contributo determinato a livello nazionale, nel caso esse siano impiegate da un'altra Parte per dimostrare il conseguimento del proprio contributo determinato a livello nazionale. 6. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi garantisce che una quota dei proventi delle attività di cui al meccanismo menzionato al paragrafo 4 del presente Articolo, sia impiegata per coprire le spese amministrative e per aiutare le Parti che sono paesi in via di sviluppo e che sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici, a sostenere i costi dell'adattamento. 7. La Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi adotta le regole, le modalità e le procedure del meccanismo di cui al paragrafo 4 del presente Articolo in occasione della sua prima sessione. 8. Le Parti riconoscono l'importanza degli approcci non di mercato, integrati, olistici ed equilibrati che siano messi a loro disposizione per assisterle nella attuazione dei loro contributi determinati a livello nazionale, nell'ambito dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà, in modo coordinato ed efficace, anche, inter alia, attraverso mitigazione, adattamento, finanza, trasferimento di tecnologia e rafforzamento delle capacità, ove opportuno. Tali approcci tendono a: (a) promuovere l'ambizione di mitigazione e adattamento; (b) aumentare la partecipazione del settore pubblico e di quello privato nell'attuazione dei contributi determinati a livello nazionale; e (c) favorire opportunità di coordinamento tra gli strumenti e i meccanismi istituzionali pertinenti. 9. È definito un quadro generale per gli approcci non di mercato per lo sviluppo sostenibile al fine di promuovere gli approcci non di mercato di cui al paragrafo 8 del presente Articolo».

<sup>56</sup> Si veda K. LESHAN, *COP28 at a Glance*, cit.

<sup>57</sup> A. ZAHAR, *Editorial*, cit.

<sup>58</sup> Istituito alla sedicesima Conferenza delle Parti della UNFCCC, lo *Standing Committee on Finance* è il comitato che assiste le Parti nell'esercizio delle funzioni relative al Meccanismo Finanziario della Convenzione. Si occupa di verificare la coerenza e la razionalizzazione del meccanismo finanziario, produce relazioni, misura e verifica i dati forniti dai Paesi in via di sviluppo ed è coinvolto nella mobilitazione di risorse finanziarie per la finanza per il clima (v. il sito della UNFCCC, nella sezione dedicata al tema, consultabile *online* all'indirizzo [https://unfccc.int/ru/process/bodies/constituted-bodies/standing-committee-on-finance-scf?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQiAx9q6BhCDARIsACwUxu4Zutj8WXWDuOSy9mzgMYCwUqus3Px8osnsmUyGoMuukq9uqyrRSsaAj4REALw\\_wcB](https://unfccc.int/ru/process/bodies/constituted-bodies/standing-committee-on-finance-scf?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAx9q6BhCDARIsACwUxu4Zutj8WXWDuOSy9mzgMYCwUqus3Px8osnsmUyGoMuukq9uqyrRSsaAj4REALw_wcB)).

nel 1996) che si applicano ai negoziati tra le Parti e agli Organi Sussidiari e hanno l'obiettivo di disciplinare il funzionamento dei negoziati sul clima. Nel corso del tempo, due norme procedurali hanno assunto sempre maggior rilievo: la lettera c) della *Regola 10*<sup>59</sup> e soprattutto, la *Regola 16*<sup>60</sup>, entrambe legate alla trattazione successiva di tematiche non concluse (o per le quali non si è manifestato il consenso) durante le Conferenze in corso. In particolare, la Regola 16 prevede il rinvio automatico dell'*item* non concluso alla sessione ordinaria successiva, salvo diversa decisione delle Parti. Dal punto di vista negoziale, i meccanismi che possono innescare il ricorso alla Regola 16 sono talora fisiologici – generati dalla dinamica della volontà delle Parti – o talaltra patologici, legati all'impossibilità di discutere durante una singola sessione tutti gli *item* proposti, anche in virtù del fatto che i delegati degli Stati Membri sono relativamente pochi rispetto alle questioni da seguire. Secondo gli studi di alcuni autori<sup>61</sup>, i negoziati e i trattati internazionali in genere, tendono a favorire strategie di gestione *collaborative* dei gruppi: nel caso dei negoziati per il clima, in particolare, tutti i gruppi di partecipanti hanno compreso la criticità della situazione e hanno convenuto di utilizzare un'unica piattaforma di discussione (la Conferenza stessa). Secondo altri autori<sup>62</sup> invece è l'approccio *competitivo* a guidare di solito i negoziati, poiché ciascun gruppo ritiene di essere paragonato agli altri e pertanto di dover raggiungere obiettivi migliori e/o di dover ottenere più risorse<sup>63</sup>; proprio quest'ultimo approccio potrebbe essere alla base dell'incremento degli *item* rinviati ai sensi della Regola 16.

Per quanto concerne il caso specifico dei negoziati della COP28, dalle sopracitate Regole procedurali 10 c) e 16 sono stati disciplinati (e quindi oggetto di rinvio) i seguenti temi negoziali<sup>64</sup>: *i*) aviazione e trasporto marittimo, nel *Work Programme* relativo al quadro per gli approcci non di mercato (art. 6.8 dell'Accordo di Parigi); *ii*) scelta della sede per il c.d. *Santiago Network*<sup>65</sup>; *iii*) relazione sull'Allegato I (Stato di sottoposizione e revisione delle comunicazioni nazionali e delle relazioni biennali); *iv*) compilazione e sintesi delle relazioni biennali; *v*) relazione sui dati nazionali dell'inventario sui gas ad effetto serra; *vi*) relazioni annuali sulle revisioni tecniche (revisione tecnica delle informazioni riportate nelle relazioni biennali e nelle comunicazioni nazionali, revisione tecnica degli inventari sui gas ad effetto serra); e *vii*) questioni rientranti negli articoli 6.2 e 6.4<sup>66</sup>.

<sup>59</sup> Decisione FCCC/CP/1996/2, UNFCCC Draft Rules of Procedure, Rule 10 c): «*The provisional agenda for each ordinary session shall include, as appropriate: [...] c) Items referred to in Rule 16 of the present rules of procedure; [...]*».

<sup>60</sup> Decisione FCCC/CP/1996/2, UNFCCC Draft Rules of Procedure, Rule 16: «*Any item of the agenda of an ordinary session, consideration of which has not been completed at the session, shall be included automatically in the agenda of the next ordinary session, unless otherwise decided by the Conference of the Parties*».

<sup>61</sup> P. OGHAI, R. MOSTAGHEL, *Circular Business Model Challenges and Lessons Learned – An Industrial Perspective*, in *Sustainability*, 2018, p. 739 ss.

<sup>62</sup> W. REIM, D.R. SIÖDIN, V. PARIDA, *Servitization of Global Service Network Actors – A Contingency Framework for Matching Challenges and Strategies in Service Transition*, in *Journal of Business Research*, 2019, p. 461 ss.

<sup>63</sup> S. AKHTAR, S. SHAIMA, G. RITA, A. RASHID, A.J. RASHED, *Navigating the Global Environmental Agenda: A Comprehensive Analysis of COP Conferences, with a Spotlight on COP28 and Key Environmental Challenges*, in *Nature Environment and Pollution Technology*, 2024, p. 1849 ss.

<sup>64</sup> V. IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2023 n. 842, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://bit.ly/enb_sbi60-sbsta60).

<sup>65</sup> Istituita con la Decisione 2/CMA (par. 43), la rete di Santiago è un catalizzatore di assistenza tecnica costituito da organizzazioni, organismi, reti di esperti per lo sviluppo di approcci di rilievo volti a minimizzare, prevenire e fronteggiare il *loss and damage* a livello locale, regionale e nazionale nei Paesi in via di sviluppo che sono particolarmente vulnerabili agli effetti avversi del cambiamento climatico.

<sup>66</sup> Center for International Environmental Law (CIEL), Briefing Note: *Promoting Human Rights in Climate Action*, cit. L'art. 6.2 dell'Accordo di Parigi afferma che: «Le Parti, quando si ingaggiano a livello volontario in approcci cooperativi i cui risultati di mitigazione vengano trasferiti a livello internazionale ai fini del raggiungimento dei loro contributi determinati a livello nazionale, promuovono lo sviluppo sostenibile ed assicurano la integrità e

Anche durante la Conferenza di Bonn una serie di questioni sono state rinviate a futura valutazione ai sensi della Regola 16<sup>67</sup>. A tal proposito, anzitutto, rispetto all'art. 6.4 (relativo alla cooperazione volontaria attraverso un meccanismo centralizzato di mercato), l'organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnologica (SBSTA) ha dichiarato conclusa la discussione sulle nomenclature comuni (cioè sul lessico da adottare all'interno dei Registri nazionali e del Registro internazionale nella redazione dei contributi determinati a livello nazionale) e ha demandato alla Conferenza delle Parti operante quale riunione delle Parti dell'Accordo di Parigi (*Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement*, CMA) le considerazioni conclusive; ha richiesto al Segretariato di sviluppare una lista iniziale di nomenclature condivise e di stabilire il processo di cambiamento per le nomenclature comuni, oltre a riportare, alla CMA, i progressi compiuti nel *report* annuale; ha ritenuto conclusa anche la discussione sulle informazioni confidenziali. Al Segretariato è stato ugualmente richiesto di sviluppare, implementare e pubblicare le procedure amministrative necessarie (compreso il codice di condotta specifico per il *team* degli esperti) per gestire le informazioni complementari e riportare i progressi nel *report* annuale. Il SBSTA ha chiesto quindi al Segretariato di organizzare un *workshop* ibrido prima della sessantunesima conferenza per facilitare le considerazioni sulla bozza relativa al testo sulle autorizzazioni, sul formato elettronico condiviso, sulla gestione delle incongruenze e sulle questioni relative ai registri per le quali non è stato ancora trovato accordo.

In secondo luogo, con riferimento all'art. 6.8 (*Work Programme per gli approcci non di mercato*), è stata resa operativa una piattaforma per inoltrare i contributi nazionali sulla materia. Sia per quanto riguarda il *Clean Development Mechanism* che per le emissioni derivanti dai settori marittimi e aerei il SBSTA ha stabilito di continuare la discussione alla prossima conferenza degli organi tecnici.

In terzo luogo, le Parti non hanno trovato accordo su come inserire i risultati derivanti dalla decisione sul *Global Stocktake* all'interno della discussione sulla mitigazione e hanno spostato la riflessione nell'agenda della riunione del 2025 dell'organo sussidiario sull'attuazione (SBI61).

Ancora, la discussione sul Fondo per l'Adattamento è stata rinviata alla prossima sessione dell'SBI; vengono rinviate alla successiva riunione dell'organo sussidiario sull'attuazione anche le questioni sul *reporting* dell'Allegato 1 all'Accordo come pure le considerazioni sul *Work Programme* sul genere e quelle sull'Azione per il *Climate Empowerment* (ACE).

---

la trasparenza ambientali, anche in materia di governance, e applicano un metodo di calcolo rigoroso per garantire, inter alia, che si eviti la doppia contabilizzazione, in linea con l'orientamento adottato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi. L'art. 6.4 dell'Accordo di Parigi, invece stabilisce che: «è istituito un meccanismo per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra e promuovere lo sviluppo sostenibile, sotto l'autorità e la guida della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi, rivolto alle Parti, che possono scegliere di utilizzarlo. Esso è gestito da un organo designato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi e che mira a: (a) promuovere la mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, allo stesso tempo promuovendo lo sviluppo sostenibile; (b) incentivare e facilitare la partecipazione, nella mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, di soggetti pubblici e privati autorizzati da una Parte; (c) contribuire alla riduzione dei livelli di emissione nel Paese ospitante, il quale trae beneficio dalle attività di mitigazione risultanti in riduzioni di emissioni che possono anche essere usate da un'altra Parte per ottemperare al proprio contributo determinato a livello nazionale; e (d) produrre una complessiva mitigazione delle emissioni globali».

<sup>67</sup> IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024, n. 853, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://bit.ly/enb_sbi60-sbsta60).

Il rinvio dal peso maggiore, tuttavia, è quello relativo alla mitigazione; le Parti non hanno nemmeno avviato la discussione su molti *sub-item* legati al tema. In prima istanza, va evidenziato che non c'è stato accordo sul come inglobare le risultanze del *Global Stocktake* nei negoziati sulla mitigazione<sup>68</sup>; inoltre, è emerso che le Parti avevano visioni tendenzialmente distanti sul significato del *Mitigation Work Programme* (MWP), poiché alcuni gruppi consideravano il programma come funzionale a definire i nuovi impegni dei contributi determinati a livello nazionale, mentre per altri il MWP era piuttosto da intendersi come un *forum* di discussione non collegato agli impegni da assumere e non vincolante per i Membri<sup>69</sup>.

Indubbiamente, il ricorso al differimento di un argomento alla Conferenza successiva, se da un lato rappresenta uno strumento di flessibilità utile e necessario per la più idonea prosecuzione dei lavori riguardanti i trattati climatici nel contesto della COP e dei suoi organi sussidiari, dall'altra può determinare situazioni di stallo relativamente a questioni controverse tra i contraenti, che potrebbero essere – semplicemente – rinviate di volta in volta a sessioni successive. In tale prospettiva si può osservare che, sostanzialmente, il numero – e il contenuto – di *item* disciplinati dalla Regola 16 nei negoziati climatici, potrebbe essere – di fatto – un indicatore dello stato di salute della Conferenza delle Parti. Da questo punto di vista, in riferimento alla COP28, la mancanza di consenso intorno al tema della mitigazione ci sembra essere pertanto uno degli elementi a cui occorrerà prestare maggiore attenzione.

#### 4. I risultati della riunione di Bonn 2024 degli organi sussidiari della Convenzione sul cambiamento climatico

La Conferenza di Bonn sul cambiamento climatico (3-13 giugno 2024) si è posta tre principali importanti obiettivi: *a)* fornire una *roadmap* per (la revisione de)gli impegni individuali degli Stati rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi, in scadenza nel 2025 - i c.d. *nationally determined contributions* (NDCs); *b)* definire le disposizioni finanziarie per il *New Collective Quantified Goal* (NCQG) – ovvero il (nuovo) livello complessivo di finanziamenti per sostenere progetti ambientali nei Paesi in via di sviluppo verso una transizione energetica giusta; ed infine *c)* progredire nell'operatività del *loss and damage*. A Bonn sono state condotte, inoltre, alcune riflessioni *d)* sull'adattamento ai cambiamenti climatici; ed anche *e)* sui meccanismi di cui all'articolo 6 dell'Accordo di Parigi. Di seguito si discutono le principali risultanze del *meeting* relative agli obiettivi e riflessioni sopracitati, soffermandosi dapprima sul dibattito condotto dagli organi sussidiari nel contesto del *Global Stocktake*, per poi esaminare le discussioni svolte relativamente all'"obiettivo globale sull'adattamento", alle questioni attinenti alla definizione degli aspetti operativi del *loss and damage*, ed infine agli aspetti tecnico-operativi dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi.

Con riferimento al dibattito sui temi connessi alla possibile definizione di una *roadmap* per (la revisione de)gli impegni individuali degli Stati rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Parigi in scadenza nel 2025, va osservato che se da un lato le risultanze della Conferenza di Dubai sul *Global Stocktake* hanno chiaramente messo in luce la difficoltà del raggiungimento dell'obiettivo di contenimento dell'innalzamento della temperatura globale da parte dei contraenti, dall'altro la decisione sui combustibili fossili presa alla COP28 poteva, però, (almeno in linea di principio) fungere da leva per gli Stati a presentare contributi nazionali

<sup>68</sup> Si veda IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024, n. 853, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://bit.ly/enb_sbi60-sbsta60).

<sup>69</sup> J. HENDERSON, *Global Climate Diplomacy: Outcomes from the Bonn Climate Change Conference and the G7 Meeting*, cit.

più ambiziosi nel 2025. Durante i negoziati di Bonn, tuttavia, non è emerso nessun consenso intorno alle basi della discussione sui contributi nazionali da condurre poi alla COP29 di Baku. In concreto i lavori di Bonn hanno riguardato, *in primis*, attraverso consultazioni informali, il se e come allineare la pubblicazione del settimo *Ciclo di assessment* dell'IPCC con il secondo “obiettivo periodico globale” di raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi – per consentire lo sviluppo di sinergie tra le due aree di lavoro. Sul tema, gli organi sussidiari coinvolti hanno concluso che continueranno la propria discussione durante la sessantunesima Conferenza di Bonn nel prossimo giugno 2025, includendo anche la nota prodotta dalle consultazioni informali svolte. Più complesse invece sono state le consultazioni circa la modalità del dialogo sui risultati del *Global Stocktake*, dato che secondo alcuni gli aspetti oggetto del dialogo riguardavano i *sol*i aspetti finanziari mentre secondo altri il dialogo avrebbe dovuto considerare *tutte* le dimensioni del “bilancio periodico globale”; conseguentemente, è stato richiesto al Segretariato di preparare una sintesi delle posizioni e di aggiornarsi alla sessantunesima sessione dell'organo sussidiario sull'attuazione (SBI) per le considerazioni sulle modalità del dialogo<sup>70</sup>. Inoltre, durante i dibattiti in esame, i Paesi in via di sviluppo hanno comunicato che i Paesi industrializzati dovrebbero avere obiettivi (più) stringenti (come – ad esempio – l'azzeramento delle emissioni nette al 2030); mentre i Paesi più sviluppati hanno chiesto una nuova definizione dei soggetti considerati “Paesi in via di sviluppo” e di quelli considerati “Paesi industrializzati”, così da redistribuire in maniera più equa gli oneri (e benefici) riguardanti risorse finanziarie. Durante il confronto è emersa anche la posizione dell'Agenzia Internazionale dell'Energia, che ha evidenziato la necessità di velocizzare il passaggio alle fonti energetiche pulite, di diminuire il costo dell'energia e di ridurre le pressioni sui costi della vita. Complessivamente, il dibattito sulla revisione del *Global Stocktake* ha anche messo in luce la divergenza del percorso attuale compiuto dagli Stati contraenti rispetto all'obiettivo del contenimento dell'aumento della temperatura globale entro 1,5° C al di sopra dei livelli preindustriali; ciò nonostante, i due principali canali per il cambio di rotta – ossia il *Mitigation Working Programme* e il dialogo sulla costruzione di un *Working Programme* per le risultanze del “bilancio periodico globale” – si sono conclusi a Bonn con un nulla di fatto.

Per quanto attiene poi alla discussione condotta dagli organi sussidiari sull'“obiettivo globale sull'adattamento”<sup>71</sup>, essa si è concentrata sulla definizione degli indicatori e, in particolare, sui criteri volti ad individuare gli indicatori di riferimento, con il conseguente dibattito sul ruolo degli esperti in questo processo. Nelle proprie conclusioni, detti organi hanno incluso anche la necessità di assicurare l'equilibrio in termini di esperti tecnici, garantendo la rappresentanza sia geografica che di genere (con particolare riferimento all'inclusione di esperti provenienti dal gruppo dei piccoli Paesi insulari in via di sviluppo, dai Paesi meno sviluppati, oltre che di rappresentanti dei detentori delle conoscenze indigene). Da parte sua, l'organo sussidiario di consulenza scientifica e tecnologica (SBSTA) ha concluso i propri lavori con l'invito alle Parti a fornire sostegno finanziario e di altro tipo per attuare le attività del *Nairobi Work Programme* sugli impatti, la vulnerabilità e l'adattamento al cambiamento climatico; più complessa è stata invece la discussione da esso condotta sui Piani

---

<sup>70</sup> Si veda in proposito la decisione FCCC/SB/2024/1 e le riflessioni di J. HENDERSON, *Global Climate Diplomacy: Outcomes from the Bonn Climate Change Conference and the G7 Meeting*, cit.

<sup>71</sup> Come anticipato precedentemente, l'Accordo di Parigi ha stabilito che l'obiettivo globale sull'adattamento ha il compito di implementare le capacità adattive, rafforzare la resilienza e ridurre la vulnerabilità al cambiamento climatico, contribuendo allo sviluppo sostenibile e assicurando una risposta adeguata nel contesto del contenimento dell'innalzamento della temperatura globale.

Nazionali per l'Adattamento (*National Adaptation Plans*, NAP), in quanto in proposito non si è arrivati ad un consenso univoco sugli indicatori finanziari<sup>72</sup>. Le Parti, infatti, si sono focalizzate su molteplici questioni, tra cui: il coinvolgimento del settore privato per promuovere l'adattamento e contribuire ad esso; si è data più enfasi al riconoscimento dei particolari bisogni e delle circostanze dei piccoli Paesi insulari e dei Paesi meno sviluppati; è stato richiesto, anche, un approccio più centrato sulle questioni di genere nello sviluppo dei NAP; e il testo finale ha riconosciuto il contributo delle popolazioni indigene all'azione climatica. Infine, le Parti hanno sottolineato l'urgenza di continuare a mobilitare il sostegno finanziario per il processo NAP dei Paesi meno sviluppati. In sintesi, sul tema dell'“obiettivo globale sull'adattamento” alla riunione di Bonn sono stati fatti alcuni progressi; ma, rispetto al tema degli indicatori, è mancato il consenso intorno ad una misura finanziaria per valutare i fondi riguardanti gli investimenti in adattamento, così come richiesto dai PVS, che misuri quanto sia effettivamente disponibile rispetto a quanto necessario. Nel testo finale si rinviava pertanto la questione alla COP29, ma si sottolinea l'obbligo per i Paesi sviluppati ad incrementare le risorse a disposizione del fondo sull'adattamento<sup>73</sup>. Va comunque sottolineato, come elemento positivo dei lavori della riunione di Bonn, la partecipazione degli esperti nell'individuazione degli indicatori per l'adattamento, con il coinvolgimento anche delle popolazioni autoctone.

Tematica di rilievo nella riunione di Bonn è stata quella del *Loss and Damage*, sulla quale i lavori si sono concentrati sulla definizione di aspetti più operativi. In particolare, rispetto ai termini di riferimento del c.d. Meccanismo Internazionale di Varsavia<sup>74</sup> per il *Loss and Damage*, le Parti hanno deciso infatti di finalizzare i *Terms of Reference* (TORs) per la revisione del Meccanismo di Varsavia prevista nel 2024 e hanno richiesto al Segretariato di realizzare i documenti relativi allo stato dell'arte e ai progressi del piano di lavoro al fine di procedere alla revisione del Meccanismo stesso. Le Parti hanno anche richiesto, una capitalizzazione veloce del Fondo Perdite e Danni (in parte all'interno del *New Collective Quantified Goal*, ma tale questione rimane ancora controversa) oltre al coinvolgimento, nel dialogo, dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli Aiuti Umanitari e dell'Organizzazione Internazionale per la Migrazione<sup>75</sup>.

Ulteriore tema oggetto di dibattito a Bonn da parte degli organi sussidiari sono stati gli aspetti tecnico-operativi dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi. L'art. 6.2 dell'Accordo si riferisce, in particolare, agli accordi volontari e cooperativi, bilaterali o multilaterali, tra le Parti, per la redazione dei loro *nationally determined contributions*<sup>76</sup>. In proposito le questioni

<sup>72</sup> Si consulti al riguardo anche IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024, n. 853, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://enb_sbi60-sbsta60).

<sup>73</sup> Sul tema, si v. il contributo di J. HENDERSON, *Global Climate Diplomacy: Outcomes from the Bonn Climate Change Conference and the G7 Meeting*, cit.

<sup>74</sup> Il Meccanismo Internazionale di Varsavia per le perdite e i danni associati al cambiamento climatico (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*) è stato istituito durante la COP19 a Varsavia nel 2013. Il Meccanismo ha l'obiettivo di fronteggiare le perdite e i danni associati agli impatti del cambiamento climatico, sia in riferimento agli eventi estremi, sia relativamente agli eventi di lungo corso nei Paesi in via di sviluppo che sono particolarmente vulnerabili agli effetti avversi del cambiamento climatico (v. la pagina tematica reperibile *online* all'indirizzo: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage/warsaw-international-mechanism>).

<sup>75</sup> V. IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024, n. 853, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://enb_sbi60-sbsta60).

<sup>76</sup> L'articolo 6.2 dell'Accordo di Parigi prevede che: «Le Parti, quando si ingaggiano a livello volontario in approcci cooperativi i cui risultati di mitigazione vengano trasferiti a livello internazionale ai fini del raggiungimento dei loro contributi determinati a livello nazionale, promuovono lo sviluppo sostenibile ed assicurano la integrità e la trasparenza ambientali, anche in materia di *governance*, e applicano un metodo di

spinose affrontate nella riunione hanno riguardato le autorizzazioni, i formati elettronici condivisi, la revisione e il trattamento delle incongruenze e i registri da implementare. Rispetto alle autorizzazioni, le Parti hanno preso in considerazione il numero di autorizzazioni richieste e la revoca delle stesse; mentre, per quanto attiene ai registri, si è discusso soprattutto dell'estensione dell'interoperabilità dei Registri nazionali, delle connessioni con il meccanismo di registrazione e del Registro internazionale individuato dall'articolo 6.4. L'organo di consulenza scientifica e tecnica ha in particolare comunicato che la discussione sulle nomenclature comuni – ossia sul lessico da adottare all'interno dei Registri nazionali e del Registro internazionale nella redazione dei contributi determinati a livello nazionale – è chiusa e ha demandato alla Conferenza delle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA, l'organismo di cui fanno parte i membri della COP aderenti anche all'Accordo di Parigi al momento della sua entrata in vigore) le considerazioni conclusive al riguardo; ha inoltre richiesto al Segretariato di sviluppare una lista iniziale relativa alla terminologia condivisa in materia e di stabilire quali sono i criteri per la modifica della terminologia stessa. In aggiunta è stato dato mandato al Segretariato di riportare i progressi in materia di lessico condiviso dalle Parti in un *report* annuale. Il Segretariato, infine, ha avuto incarico di sviluppare, implementare e pubblicare le procedure amministrative necessarie (compreso il codice di condotta specifico per il *team* degli esperti) per gestire le informazioni complementari (tra cui quelle relative alla gestione della *privacy*) in materia di autorizzazioni, formati elettronici e registri e di riportare i progressi del proprio lavoro nel *report* annuale precedentemente menzionato. Per quanto riguarda invece le regole, modalità e procedure per il meccanismo stabilito dall'art. 6.4 dell'Accordo di Parigi (sulla cooperazione volontaria attraverso un meccanismo centralizzato di mercato), l'organo di consulenza scientifica e tecnica ha preso atto della mancanza di consenso tra i partecipanti rispetto alla bozza di testo; per quanto riguarda invece l'art. 6.8 dell'Accordo (relativo al *Work Programme* per gli approcci non di mercato), è stata resa operativa una piattaforma per inoltrare i contributi nazionali sulla materia<sup>77</sup>.

Con riferimento poi alle questioni finanziarie, anche nel corso della Conferenza di Bonn come già alla COP28, fulcro di tali temi è stata la definizione del *New Collective Quantified Goal* per il periodo 2025-2030. A tal riguardo, mentre i Paesi industrializzati continuano a preferire di non discutere dell'ammontare finanziario da destinare all'obiettivo in parola ed incentrano piuttosto la negoziazione su questioni quali la base degli Stati beneficiari e quella dei donatori, il tipo di aiuto da erogare e i dati finanziari compresi nel computo del fondo, i Paesi in via di sviluppo ritengono invece il quantitativo di risorse da destinare al *goal* il dato imprescindibile sul quale basare il dialogo e senza la conoscenza del quale non sono disposti a prendere impegni. Il disaccordo tra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati riguarda, in realtà, la tematica nel suo complesso e in particolare: i Paesi industrializzati sollecitano l'inclusione di alcuni Paesi in via di sviluppo nella base dei donatori ed inoltre, rispetto al tipo di sostegno, essi preferirebbero prestiti a lungo termine, mentre i Paesi in via di sviluppo chiedono principalmente contributi a fondo perduto. Inoltre, mentre i Paesi in via di sviluppo vorrebbero far rientrare nel conteggio degli importi loro erogati *solo* gli strumenti di finanza

---

calcolo rigoroso per garantire, inter alia, che si eviti la doppia contabilizzazione, in linea con l'orientamento adottato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all'Accordo di Parigi».

<sup>77</sup> Si vedano al riguardo le decisioni contenute in UN Doc. FCCC/SBSTA/2024/L.7 e FCCC/SBSTA/2024/6; e si v., inoltre J. HENDERSON, *Global Climate Diplomacy: Outcomes from the Bonn Climate Change Conference and the G7 Meeting*, cit.

pubblica, i Paesi industrializzati sono propensi a fare riferimento *anche* agli strumenti di finanza privata.

Infine, sui temi discussi nella recente riunione di Bonn degli organi sussidiari merita una menzione anche la questione della gestione degli strumenti sulla trasparenza. A tal proposito va segnalato, anzitutto, che a fine giugno 2024 è stato lanciato *online* uno strumento di supporto tecnico al *Report sulla Trasparenza*; inoltre, ulteriore supporto tecnico è stato previsto, da parte del Segretariato, per l'attuazione della c.d. *Piattaforma per le Comunità Locali e le Popolazioni Autoctone* e per il *Joint Work on Implementation of Climate Action on Agriculture and Food Security*<sup>78</sup>. Il Segretariato si è anche mobilitato per fornire un supporto effettivo alle Parti per la redazione della *Prima Relazione Biennale sulla Trasparenza*, prevista nel quadro di reportistica dell'Accordo di Parigi e da trasmettere prima della Conferenza di Baku.

##### 5. Gli esiti della Conferenza di Baku tra luci e ombre

Di seguito, si propone una breve disamina dei principali esiti della Conferenza di Baku (11-22 novembre 2024) trattando prima i risultati più significativi e successivamente i differimenti compiuti attraverso la citata *Rule 16*, da leggersi quali occasioni mancante o – se si preferisce – promesse (nuovamente) non mantenute.

###### 5.1 I risultati raggiunti in tema di finanza per il clima e di cooperazione basata sul mercato (Articolo 6 dell'Accordo di Parigi)

In un clima di attenzione particolare per quella che era stata ribattezzata come la *COP finanziaria* e con l'annuncio della nomina del 47° Presidente degli Stati Uniti d'America, tra l'11 e il 22 novembre 2024, a Baku, si è svolta la ventinovesima Conferenza delle Parti sul Cambiamento Climatico. I negoziati si sono aperti con le raccomandazioni dell'*Independent High-level Expert Group (IHLEG) on Climate Finance*, nelle quali si specifica la necessità di investire in finanza per il clima almeno un miliardo di dollari all'anno soltanto da parte del settore privato ed esclusivamente per i mercati emergenti e per i Paesi in via di sviluppo<sup>79</sup>. A queste somme andrebbero inoltre aggiunti i finanziamenti pubblici per coprire il sempre crescente bisogno di risorse per il clima soprattutto da parte dei Paesi maggiormente vulnerabili.

Tuttavia, nonostante le evidenze scientifiche, la questione aperta, anche nel corso della Conferenza di cui si sta trattando, è stato il braccio di ferro, ormai rafforzatosi nell'ultimo decennio, tra i Paesi industrializzati e le economie emergenti. I Paesi industrializzati infatti, nell'ambito dell'Articolo 9.1 dell'Accordo di Parigi<sup>80</sup>, sono chiamati a rendere disponibili le risorse per i Paesi in via di sviluppo, ma ritengono che la definizione di Paesi in via di sviluppo debba essere aggiornata a seconda del periodo storico nel quale si inserisce; in particolare le

<sup>78</sup> IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024, n. 853, reperibile *online* all'indirizzo [bit.ly/enb\\_sbi60-sbsta60](https://bit.ly/enb_sbi60-sbsta60).

<sup>79</sup> Sul punto si v. J. DODSON, *From Finance to Fossil Fuels: COP29 Outcomes and Business Implications*, WBCSD, reperibile *online* all'indirizzo: <https://www.wbcsd.org/news/from-finance-to-fossil-fuels-cop29-outcomes-and-business-implications/>.

<sup>80</sup> L'Articolo 9.1 dell'Accordo di Parigi così recita: «Le Parti che sono paesi sviluppati rendono disponibili risorse finanziarie per assistere le Parti che sono paesi in via di sviluppo sia per la mitigazione che per l'adattamento quale continuazione degli obblighi già esistenti per loro in virtù della Convenzione».

economie emergenti dovrebbero essere chiamate a contribuire non su base volontaria, ma obbligatoriamente, alla finanza per il clima. Per motivi quanto meno ovvi, la posizione delle economie emergenti, soprattutto della Cina, è diametralmente opposta. Tuttavia l'urgenza di individuare una soluzione condivisa, ha portato la Presidenza a produrre una posizione di sintesi che ha consentito di adottare la decisione finale sul *New Collective Quantified Goal*<sup>81</sup>. Nella decisione si prevede, tra l'altro, di richiamare i Paesi industrializzati agli obblighi di cui all'art. 9.1 dell'Accordo di Parigi (in riferimento al principio delle responsabilità comuni ma differenziate), estendendo l'obiettivo dei trasferimenti dai Paesi avanzati ai Paesi in via di sviluppo, per lo sviluppo dell'azione climatica, da 100 a 300 milioni di dollari annui entro il 2035. Le fonti di finanziamento citate sono varie nella composizione (bilaterali o multilaterali) e nella provenienza (strumenti pubblici e privati e fonti alternative). È stato inoltre richiesto a tutte le parti di lavorare insieme e di implementare strumenti di finanza pubblica e privata per raggiungere l'obiettivo di investimento globale complessivo nella finanza per il clima di 1,3 miliardi di dollari all'anno entro il 2035 (si specifica però che questo traguardo, a differenza della contribuzione dei 300 milioni di dollari annui, non è vincolante).

Sia gli osservatori della società civile che i gruppi di esperti e (principalmente) i Paesi più vulnerabili hanno espresso, però, il proprio malcontento per la scarsa quantità di risorse destinate alla lotta al cambiamento climatico e, in sostanza, al risultato raggiunto dall'accordo, che sembra difficilmente funzionale a garantire un vero cambio di rotta in materia di cambiamenti climatici. Tra l'altro, è stata da più parti osservata la mancanza di collegamento tra il nuovo obiettivo collettivo e il fondo per le perdite e i danni<sup>82</sup>.

Dai primi rilievi emersi a valle della Conferenza, la presidenza azerbaigiana, seppur non in ambito finanziario, ha preferito puntare ad ottenere comunque un primato: l'operazionalizzazione dei meccanismi di cui all'Articolo 6 dell'Accordo di Parigi, per la quale il consenso è arrivato all'apertura dei lavori. Va ricordato, infatti, che i meccanismi di cooperazione, relativi sia agli approcci di mercato che agli approcci non di mercato nella riduzione delle emissioni, sono sempre stati in qualche modo tralasciati nell'ambito dell'Accordo di Parigi, soprattutto per mancanza di definizione di principi guida nella tipologia di certificazioni da produrre (e degli elementi che queste dovessero contenere) per autorizzare i trasferimenti dei crediti di carbonio (*Internationally transferred mitigation outcome, ITMO*) sia bilateralmente (art. 6.2), che multilateralmente (art. 6.4). Con la decisione UN doc. FCCC/PA/CMA/2024/L.15<sup>83</sup> sull'articolo 6.2 e con la decisione UN doc. FCCC/PA/CMA/2024/L.1<sup>84</sup> sull'art. 6.4, vengono ora individuati gli elementi che le Parti devono includere nelle proprie autorizzazioni nazionale relative ai crediti. Vengono inoltre predisposti dal Segretariato *format* (facoltativi) a cui gli interessati possono fare ricorso per produrre gli atti autorizzativi nazionali.

Tuttavia, affinché si possa procedere nell'ambito della cooperazione bilaterale o multilaterale all'implementazione di nuovi progetti, è necessario procedere allo sviluppo di ulteriori approfondimenti tecnici.

Infine, nonostante siano stati sollevati anche in seno alla COP di Baku dubbi circa la sensibilità della Presidenza azerbaigiana ai diritti umani, è interessante evidenziare come sia

---

<sup>81</sup> V. UN doc. FCCC/PA/CMA/2024/L.22 (*New Collective Quantified Goal on Climate Finance*).

<sup>82</sup> Si vedano, tra le altre, le riflessioni di O. ADOLPHSEN, J. KÖNNEKE, *A New Balance of Power at the 29<sup>th</sup> World Climate Conference – International Climate Politics after the US Elections*, in SWP Comment, n. 57 dicembre 2024, p. 3 e W. OBERGASSEL ET AL., *Not a Gift from God – A first assessment of COP29 in Baku*, cit., pp. 8 e ss.

<sup>83</sup> *Matters relating to cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement*.

<sup>84</sup> *Guidance on the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement*.

stata presa la decisione di estendere, per il prossimo decennio, l'*Enhanced Lima Work Programme on Gender*, a cui si farà riferimento nel prosieguo e che ha come obiettivo di assicurare l'equilibrio di genere nella *governance* sul cambiamento climatico<sup>85</sup>. Il *gap* di genere, anche nell'ambito degli stessi negoziati, è ancora esteso: a titolo esemplificativo basti pensare che alla COP29 il 40% dei delegati era rappresentato da donne, ma durante la sessione di apertura, solo 8 donne hanno preso la parole, mentre i *leader* uomini erano 78<sup>86</sup>.

## 5.2 Le altre questioni esaminate e/o rinviate a successiva valutazione

Continuando il dibattito rispetto alla questione dei rinvii, non tutto ciò che durante la COP28 era stato differito ricorrendo alla *Rule 16* delle *UNFCCC Draft Rules of Procedure* ha trovato effettivamente uno sbocco nella Conferenza di Baku. È nuovamente emerso lo stallo relativo alla “mitigazione” del cambiamento climatico, che negli ultimi anni ha rappresentato elemento di scontro tra le Parti della Conferenza. In particolare, nel rapporto *mitigazione-Global Stocktake* viene ulteriormente rinviato l'inserimento degli esiti del secondo all'interno del dibattito sulla prima<sup>87</sup>.

Anche il rinvio delle questioni sui contributi determinati a livello nazionale e sull'implementazione dei risultati del *Global Stocktake*, nonostante fosse già percepibile, ha destato la preoccupazione di molti osservatori: l'approssimarsi della scadenza per la presentazione dei contributi nazionali e la mancanza di consenso sulle linee guida da adottare in materia, delinea un quadro poco rassicurante circa l'ambizione dei partecipanti al raggiungimento dell'obiettivo globale di contenimento della temperatura entro 1.5° C.

Infine, tra i differimenti più critici, è rientrato anche il dibattito sul programma di lavoro per la “transizione giusta” e quello sulla revisione del Meccanismo Internazionale di Varsavia.<sup>88</sup>

Gli altri agenda *item* rinviati a futura discussione sono in alcuni casi legati al funzionamento degli organismi tecnici e scientifici a servizio dei negoziati (revisione delle funzioni del Comitato scientifico finanziario e revisione dei progressi, dell'efficacia e *performance* del Comitato sull'Adattamento), mentre in altri casi fanno riferimento ai meccanismi di funzionamento dell'Accordo (settima revisione del Meccanismo finanziario, revisione periodica dell'obiettivo globale dell'UNFCCC).

Meritano infine un cenno il rinvio della discussione circa le emissioni dei combustibili fossili derivanti dai settori marittimo e aviario e il differimento della discussione sul *report* relativo alla tavola rotonda istituita al fine di incrementare l'ambizione del Protocollo di Kyoto.

<sup>85</sup> Si faccia riferimento alla decisione UN doc. FCCC/CP/2024/L.12.

<sup>86</sup> W. OBERGASSEL ET AL., *Not a Gift from God – A first assessment of COP29 in Baku*, cit., p. 26.

<sup>87</sup> Si veda a riguardo IISD, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12 2024, n. 865, reperibile *online* all'indirizzo: [https://enb.iisd.org/sites/default/files/2024-11/enb12865e\\_0.pdf](https://enb.iisd.org/sites/default/files/2024-11/enb12865e_0.pdf)

<sup>88</sup> Sul mancato trattamento della questione della Just Transition durante la COP29 si veda anche W. OBERGASSEL ET AL., *Not a Gift from God – A first assessment of COP29 in Baku*, cit.

## 6. Il rilievo di talune questioni riguardanti i diritti umani emerse durante le Conferenze sul clima

Il tema del rilievo dei diritti umani *all'interno* degli accordi climatici è sempre stato fonte di vivace dibattito a livello internazionale<sup>89</sup>, ma anche di sensibile disaccordo tra Parti che, nei propri ordinamenti giuridici, disciplinano gli stessi in maniera estremamente eterogenea. Di conseguenza, soprattutto inizialmente, nell'ambito della UNFCCC e del Protocollo di Kyoto, tali diritti non hanno trovato un esplicito riconoscimento nel testo dei rispettivi trattati. Nell'ambito degli accordi e delle relative Conferenze delle parti sul clima, le questioni relative ai diritti umani sono quindi emerse gradualmente, in maniera crescente e multiforme in relazione ai diversi livelli di impatto esercitati su tali diritti dal fenomeno del cambiamento climatico, sebbene comunque senza alcun riconoscimento (esplicito) della rilevanza di essi sul piano soggettivo individuale. A tal proposito giova ricordare come le (molteplici) incidenze negative dei mutamenti climatici sul godimento concreto dei diritti umani siano state invece significativamente evidenziate, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, in numerose ed autorevoli occasioni sul piano internazionale, attraverso atti e/o contributi dottrinali<sup>90</sup>, i quali hanno originato un significativo dibattito tutt'ora in corso<sup>91</sup>.

È interessante peraltro rilevare come la stessa scelta del Paese ospitante le riunioni periodiche della COP dei trattati sul clima abbia – di fatto – un peso significativo sulle modalità di svolgimento dei negoziati, anche relativamente ad esempio al trattamento dei partecipanti all'evento; e ciò soprattutto in relazione al concreto esercizio, da parte di questi ultimi (e soprattutto per le ONG, gli esponenti della società civile e/o di gruppi vulnerabili) del diritto di esprimersi liberamente e pienamente nel manifestare le proprie rivendicazioni, spesso riguardanti – appunto – le conseguenze (negative) del cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani individuali o di gruppi. A tal proposito, ad esempio, nel caso della COP28, la scelta della presidenza emiratina di non rendere pubblici gli accordi disciplinanti le condotte delle delegazioni partecipanti ai negoziati ha di fatto ridotto notevolmente la trasparenza del processo negoziale in un contesto in cui le regole stringenti

<sup>89</sup> In dottrina v. (anche per ulteriori riferimenti bibliografici) O. QUIRICO, J. BRÖMHER, M. SZABO, *States, Climate Change and Tripartite Human Rights. The Missing Link*, in O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (eds.), *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Perspective*, London/New York, 2016, p. 7 ss.; C.M. PONTECORVO, *(Dichiarazione universale dei) diritti dell'uomo e clima: il rilievo assunto dalla 'dimensione umana' nella lotta al cambiamento climatico*, in G. CATALDI (a cura di), *I diritti umani a settant'anni dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite*, Tomo I, Napoli, p. 191 ss.; A. SAVARESI, *Climate Change and Human Rights: Fragmentation, Interplay and Institutional Linkages*, in *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*, Cheltenham, 2018, p. 31 ss.

<sup>90</sup> In generale, sull'incidenza del cambiamento climatico sul godimento dei diritti umani v. *ex multis* UN OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change*, Fact Sheet N. 38, New York/Geneva, 2021, p. 2 ss.; SPECIAL RAPPORTEUR ON THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS RELATING TO THE ENJOYMENT OF A SAFE, CLEAN, HEALTHY AND SUSTAINABLE ENVIRONMENT, UN Doc. A/74/161, 15 luglio 2019, p. 10 ss. In dottrina, O. QUIRICO, M. BOUMGHAR (eds.), *Climate Change and Human Rights: An International and Comparative Perspective*, London/New York, 2016, pp. 69-156; A. SAVARESI, *UN Human Rights Bodies and the UN Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change: All Hands on Deck*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2023, p. 396 ss.

<sup>91</sup> Ad es. il 28 luglio 2022 l'Assemblea generale delle NU ha adottato la risoluzione 76/300 con la quale ha riconosciuto il diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile *quale diritto umano* (UN General Assembly, Resolution 76/300, *The Human Right to a clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/RES/76/300, 1 agosto 2022). Il testo riconosce in particolare che l'impatto dei cambiamenti climatici, l'uso non sostenibile delle risorse naturali, l'inquinamento, la gestione scorretta delle sostanze chimiche e la conseguente perdita di biodiversità interferiscono sul godimento di un ambiente sano (nono considerando). Per un commento v. V. GRADO, *Il diritto umano universale a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppo*, in questa rivista, 2023, p. 225 ss.

sulla manifestazione del dissenso rispetto alle scelte governative vigenti nel Paese hanno portato, in alcuni casi, all'impossibilità, per taluni gruppi di attori, di esprimersi liberamente nelle proprie rivendicazioni<sup>92</sup>. Per contro, ampio spazio è stato dato alla Conferenza di Dubai alle *lobby* operanti nel campo dei combustibili fossili. Anche durante la Conferenza di Baku sono state sollevate critiche circa il carattere autoritario dello stato azeraigiano. Nello specifico, è stata sottolineata la censura delle voci in opposizione alla linea della presidenza in apertura dei lavori<sup>93</sup>. Anche il numero dei partecipanti della società civile è risultato essere particolarmente basso in tale Conferenza, sia a causa delle restrizioni nei visti, sia a causa dei prezzi degli alloggi, lievitati in concomitanza delle date dell'incontro.

Ai fini della nostra analisi giova altresì ricordare che il primo riferimento esplicito ai diritti umani nel testo di una decisione della Conferenza delle Parti degli accordi sul clima compare alla COP16, nei c.d. *Cancun Agreements*<sup>94</sup>, quale fondamento per il dibattito sull'introduzione del tema di tali diritti all'interno del testo dell'Accordo di Parigi<sup>95</sup>. In seguito, lo sforzo compiuto per rendere operativi i diritti umani nel regime normativo di lotta al cambiamento climatico si è riflesso nel c.d. *Paris Rulebook* – ovvero le linee guida di attuazione dell'Accordo di Parigi, adottate, per la maggior parte del loro contenuto, nella conferenza di Katowice del 2018 e poi completate alla COP26 di Glasgow. Tuttavia, le indicazioni contenute nelle linee guida citate non sembrano essere attualmente sufficienti a garantire una adeguata e solida copertura dei diritti umani all'interno degli accordi per il clima<sup>96</sup>. D'altro canto, parallelamente, nel quadro delle istituzioni delle NU sui diritti umani, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle NU e il Relatore speciale sui diritti umani e l'ambiente hanno cominciato ad adottare risoluzioni relative al cambiamento climatico e hanno altresì richiesto e contribuito ad adottare rapporti sul tema a partire dal 2008

<sup>92</sup> Si veda quanto riportato in Center for International Environmental Law (CIEL), *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action*, cit. In particolare, negli Emirati Arabi è vietato mostrare dissenso nei confronti delle scelte di governo; pertanto, gli osservatori si sono trovati in difficoltà ad esprimere il proprio parere su temi legati alla politica climatica, potendo incorrere, potenzialmente, in conseguenze legali sia durante che dopo i lavori della COP.

<sup>93</sup> Si veda a riguardo Y. GOROKHOVSKAIA, M. SMELTZER, *Ahead of COP29, the International Community must Advocate for Respect of Human Rights*, Freedom House, 10 Ottobre 2024, reperibile online all'indirizzo: <https://freedomhouse.org/article/ahead-cop29-international-community-must-advocate-respect-human-rights>.

<sup>94</sup> La decisione 1/CP.16 (*The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, UN Doc./UNFCCC/CP/2010/7 Add. 1 del 7 marzo 2011, p. 2), nel preambolo prende infatti atto della risoluzione 10/4 in tema di diritti umani e cambiamento climatico del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (UN Doc. A/HRC/RES/10/4 del 25 marzo 2009), sottolineando come essa «recognizes that the adverse effects of climate change have a range of direct and indirect implications for the effective enjoyment of human rights and that the effects of climate change will be felt most acutely by those segments of the population that are already vulnerable owing to geography, gender, age, indigenous or minority status, or disability»; ed inoltre, nell'alinea 8, paragrafo I, enfatizza che: «[...] Parties should, in all climate change related actions, fully respect human rights».

<sup>95</sup> La disciplina dei diritti umani all'interno dell'Accordo di Parigi è stata fonte di divisivi dibattiti tra chi proponeva di inserire un riferimento esplicito nella parte dispositiva del trattato ed in particolare nell'art. 2 e chi, invece, voleva tenerli fuori da esso (v. sul punto B. MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, in *Climate Law*, 2016, p. 109 ss.). Alla fine la soluzione (di compromesso) adottata è stata l'inserimento di un esplicito riferimento nel (solo) Preambolo dell'Accordo («Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development»).

<sup>96</sup> Si veda sul punto C.T. ANTONIAZZI, *What Role for Human Rights in the International Climate Change Regime? The Paris Rulebook Between Missed and Future Opportunities*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 435 ss.

individuando così progressivamente a carico degli Stati obblighi sostanziali di tutela dei diritti umani dagli effetti dal cambiamento climatico<sup>97</sup>, obblighi procedurali e obblighi di cooperazione internazionale e di sostegno ai Paesi più vulnerabili e meno sviluppati. Meno frequente, per contro, è – a tutt’oggi – il riferimento agli effetti sui diritti umani delle politiche di implementazione di azioni di mitigazione e cambiamento climatico<sup>98</sup>.

Malgrado tali importanti sviluppi, occorre tuttavia riconoscere che, anche laddove si considerino gli impegni assunti singolarmente dagli Stati e discendenti dagli accordi per il clima (attraverso i *nationally determined contributions*) ai fini della riduzione del fenomeno del *climate change* e quindi anche delle sue ripercussioni sui diritti umani individuali, il rilievo del tema dei diritti umani nel quadro delle norme sulla lotta al cambiamento climatico risulta essere (in concreto) ancora piuttosto marginale. Da uno studio condotto dall’Istituto danese per i diritti umani sui contributi determinati a livello nazionale ed il *National Energy and Climate Plan* (NECP) dell’Unione europea, redatti tra il 2020 e il 2023<sup>99</sup>, è infatti emerso che: *i*) su 167 contributi nazionali, solo il 46% si riferisce (in generale o in modo specifico) ai diritti umani come rilevanti per l’azione per il clima. In generale, il 26% dei contributi si riferisce a diritti generali e il 41% si riferisce a diritti specifici; *ii*) nei Piani nazionali per l’energia e per il clima dell’UE, tutti i Paesi Membri citano i gruppi vulnerabili e 24 contributi su 27 individuano anche azioni mirate, ma limitatamente al campo della povertà energetica; in generale, inoltre molti contributi non specificano quali sono i gruppi definibili come vulnerabili. Infine, per la loro natura, i NECP, richiedendo il prerequisito della consultazione pubblica, citano la partecipazione degli *stakeholder* al processo anche se in realtà non ne approfondiscono, in molti casi, le modalità.

È interessante comunque osservare come proprio i lavori della COP28 si siano aperti con una serie di interventi volti – appunto – a sensibilizzare l’Assemblea sulla necessità di considerare i diritti umani sotto diversi *item* della sua agenda, non ultimo quello relativo al *loss and damage*, e ciò soprattutto in riferimento agli spostamenti della popolazione indotti dal cambiamento climatico. Di fatto, gli spostamenti legati ai cambiamenti climatici (c.d. migrazioni climatiche) hanno invero un forte impatto sui diritti umani, sul benessere e sullo sviluppo sia dei singoli che delle comunità<sup>100</sup>, ed aprono anche importanti riflessioni sul tema della giustizia climatica<sup>101</sup>. Va considerato, inoltre, che uno spostamento determinato dal

---

<sup>97</sup> Sugli obblighi degli Stati di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani, incluso nel contesto delle sfide ambientali, v. per tutti Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/40/55, 24 gennaio 2018, Annex (che delinea i c.d. principi-quadro sui diritti umani e l’ambiente).

<sup>98</sup> In tema v. R. LUPORINI, *Cambiamento climatico, disastri e diritti umani nel diritto internazionale*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, 2021, pp. 25-46.

<sup>99</sup> Cfr. J. YOON, *Human Rights in climate action: an analysis of Nationally Determined Contributions to the Paris Agreement (NDCs) and EU National Energy and Climate Plans (NECPs)*, The Danish Institute for Human Rights, Novembre 2023.

<sup>100</sup> Sul rapporto tra cambiamento climatico e *displacement* si v., senza pretesa di completezza, B. MAYER, *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Cheltenham, 2017; D. MANOU, A. BALDWIN, D. CUBIE, A. MIHR, T. TORP (eds.), *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Abingdon/New York, 2017; S. ATAPATTU, *Climate Change and Displacement: Protecting ‘Climate Refugees’ within a Framework of Justice and Human Rights*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2020, p. 86 ss.; e nella dottrina italiana, per tutti, anche per ulteriori riferimenti F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018.

<sup>101</sup> Sul tema v. *inter alia* F. THORNTON, *Climate Change and People on the Move: International Law and Justice*, Oxford, 2018; e nella dottrina italiana, anche per ulteriori riferimenti dottrinali, C.M. PONTECORVO, *Towards Litigating*

cambiamento climatico è indicatore di “perdite e danni” ed è anche – di per sé – una “perdita” o un “danno”<sup>102</sup>. Tuttavia, gli attuali sistemi di valutazione e raccolta dati sulle perdite e i danni non tengono conto né dell’involontarietà di tali spostamenti sistematici, né del fatto che le migrazioni climatiche colpiscono fasce di popolazione particolarmente a rischio. Ne consegue che le popolazioni direttamente coinvolte negli impatti dovrebbero avere maggiore rilievo nella programmazione e nella progettazione delle soluzioni da individuare, nelle iniziative da intraprendere e nell’assegnazione delle risorse. Particolare attenzione dovrebbe essere anche dedicata agli spostamenti transfrontalieri e agli impatti di breve e lungo termine delle stesse, al fine di non sottostimare gli impatti complessivi del cambiamento climatico e di non produrre ingiustizia climatica<sup>103</sup>.

Ad ogni modo, le conclusioni finora raggiunte sulle tematiche afferenti ai diritti umani nel contesto dei negoziati internazionali climatici possono essere sinteticamente ricavate da una serie di considerazioni più generali rientranti in differenti *item* dell’agenda dei negoziati condotti a Dubai prima e a Baku poi.

In particolare, una prima riflessione al riguardo può essere fatta sui *mercati dell’anidride carbonica* (art. 6.4 dell’Accordo di Parigi)<sup>104</sup>, la cui implementazione ha mostrato avere effetti anche ad es. sui temi del *land grabbing*, della sovranità alimentare e della sovranità idrica. Nello specifico, con riferimento alle conseguenze dell’implementazione di tali mercati, le Parti durante il negoziato si sono dimostrate preoccupate per l’integrità ambientale, per i diritti umani e per i diritti delle popolazioni indigene. Inoltre, dette preoccupazioni hanno riguardato, anche, il diritto alla partecipazione nelle consultazioni e lo sviluppo del meccanismo relativo ai reclami<sup>105</sup>.

---

*Climate-Induced Migration? Current Limits and Emerging Trends for the Protection on “Climate-Induced Migrants” in International Law*, in questa rivista, 2022, p. 96 ss.

<sup>102</sup> Sul tema, diritti umani e *loss and damage* v. L. NORDLANDER, *Human Rights and Climate Change: The Law on Loss and Damage*, Abingdon/New York, 2024.

<sup>103</sup> Per un approfondimento sul punto si faccia riferimento a The Loss and Damage and Challenges of Human Mobility and Displacement Working Group, *“Perdite e Danni” e Spostamenti forzati di popolazione: messaggi chiave verso la COP28*, Resarching Internal Displacement & Loss and Damage Coalition, 2023. Nel dettaglio, il gruppo di lavoro osserva l’opportunità di un’analisi che tenga conto degli spostamenti diretti e indiretti di popolazione, dell’intero ciclo del movimento (sfollamento prolungato) e dei costi economici e non economici. Si ritiene opportuno, inoltre, affrontare in maniera interdisciplinare la questione, prestando attenzione al processo di pianificazione (oltre che informazione ai diretti interessati) e di accompagnamento degli sfollati, al fine di proteggerne i diritti umani e il benessere in senso lato. Durante lo sfollamento, infine, gli individui dovrebbero potere contare su finanziamenti e aiuti volti a garantire loro libertà di scelta.

<sup>104</sup> L’articolo 6.4 dell’Accordo di Parigi prevede in particolare che «È istituito un meccanismo per contribuire alla mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra e promuovere lo sviluppo sostenibile, sotto l’autorità e la guida della Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all’Accordo di Parigi, rivolto alle Parti, che possono scegliere di utilizzarlo. Esso è gestito da un organo designato dalla Conferenza delle Parti che agisce come riunione delle Parti all’Accordo di Parigi e che mira a: (a) promuovere la mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, allo stesso tempo promuovendo lo sviluppo sostenibile; (b) incentivare e facilitare la partecipazione, nella mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, di soggetti pubblici e privati autorizzati da una Parte; (c) contribuire alla riduzione dei livelli di emissione nel Paese ospitante, il quale trae beneficio dalle attività di mitigazione risultanti in riduzioni di emissioni che possono anche essere usate da un’altra Parte per ottemperare al proprio contributo determinato a livello nazionale; e (d) produrre una complessiva mitigazione delle emissioni globali».

<sup>105</sup> Si vedano a riguardo le riflessioni proposte dal Center for International Environmental Law, *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action*, cit.

Un secondo rilievo va poi dato all'adozione, nel contesto del dibattito sulla "transizione giusta"<sup>106</sup>, del *Just Transition Programme* (che appare ispirato al già citato principio delle responsabilità comuni ma differenziate). Al riguardo, il linguaggio usato nel testo finale del Programma è tuttavia generico e ciò ha senz'altro rappresentato un'opportunità mancata per il riconoscimento del rilievo dei diritti umani dei lavoratori (tenuto altresì conto del fatto che l'operatività stessa del meccanismo in esso previsto è in sé poco chiara). D'altro canto, però, va evidenziato che il testo del Programma enfatizza la protezione sociale, il dialogo sociale e il riconoscimento dei diritti dei lavoratori; e che ciò significativamente rappresenta *la prima volta* che una decisione della COP riconosce esplicitamente tali diritti, nell'ottica di una transizione equa e giusta<sup>107</sup>. Ugualmente significativo è il fatto che nella decisione finale sul Programma siano stati previsti almeno due dialoghi annuali sul tema e che il Segretariato si sia impegnato a riferire sullo stato dell'arte per informare il secondo *Global Stocktake*<sup>108</sup>.

In terzo luogo, anche le riflessioni condotte a Dubai sull'adattamento e la mitigazione hanno lasciato ulteriore spazio a questioni di notevole rilevanza sul piano dei diritti umani, quali, di nuovo, quelle della sicurezza alimentare, della sicurezza idrica, dell'utilizzo del suolo e delle relative correlazioni con il settore agricolo. In proposito l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), nel *Report* pubblicato nel 2023 sullo *Stato della sicurezza alimentare e sulla Nutrizione* ha rilevato che nel 2022 735 milioni di persone hanno sofferto di insicurezza alimentare (con un incremento di 122 milioni di persone rispetto al 2019), mentre nel *Report delle Nazioni Unite sullo Sviluppo idrico mondiale* del 2023 è stato stimato che 2 miliardi di persone, prevalentemente in Africa ed Asia, non hanno accesso a risorse idriche sicure<sup>109</sup>. A tal riguardo, durante la Conferenza di Dubai i *leader* mondiali si sono in particolare impegnati: *i*) nella costituzione di un fondo di 3,2 miliardi di dollari per sostenere la Dichiarazione sull'agricoltura sostenibile, sui sistemi alimentari resilienti e l'azione climatica; e *ii*) nella costituzione di un fondo per affrontare la scarsità idrica (150 milioni di dollari)<sup>110</sup>.

Inoltre, per la prima volta, alla COP28 sono stati considerati gli impatti del clima sulla salute. A tal proposito è stato evidenziato che, oltre agli impatti di natura fisica dovuti all'inquinamento, emergono anche impatti di carattere psicologico, quali ansia, depressione legata all'angoscia per il futuro<sup>111</sup>. Secondo uno studio recente, circa il 61,8% dei giovani adulti sente l'ansia del futuro e il 38% sperimenta una depressione legata a questa sensazione; la metà di essi ritiene che il clima di insicurezza sia determinato dai decisori politici<sup>112</sup>.

Infine, per quanto concerne il rilievo assunto dalle questioni attinenti ai diritti umani nel corso della riunione di Bonn degli organi sussidiari, va rilevato come in essa pochi passi

---

<sup>106</sup> Così recita il Preambolo dell'Accordo di Parigi: «[...] Tenendo conto degli imperativi di una transizione giusta per la forza lavoro e della creazione di posti di lavoro decorosi e di qualità, in linea con le priorità di sviluppo definite a livello nazionale».

<sup>107</sup> ILO, *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Geneva, 2015; ILO, *Gender, equality and inclusion for a just transition in climate action: a policy guide*, Geneva, 2024.

<sup>108</sup> Sul punto si v. Center for International Environmental Law, *Briefing Note: Promoting Human Rights in Climate Action*, cit.

<sup>109</sup> Si veda P. ARORA, *COP28: Ambitions, Realities and Future*, cit.

<sup>110</sup> Si v. sul punto <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/climate-change-may-reduce-wheat-rice-yield-sharply-by-2050/article66645547.ece#:~:text=In%20absence%20of%20adoption%20of,per%20cent%20in%202080%20scenarios>.

<sup>111</sup> V. al riguardo [https://cdn.who.int/media/docs/default-source/climate-change/cop28/cop28-uae-climate-and-health-declaration.pdf?sfvrsn=2c6ee\\_d5a\\_2&download=true](https://cdn.who.int/media/docs/default-source/climate-change/cop28/cop28-uae-climate-and-health-declaration.pdf?sfvrsn=2c6ee_d5a_2&download=true).

<sup>112</sup> C. HICKMAN, E. MARKS, P. PIHKALA ET AL., *Climate Anxiety in Children and Young People and their Beliefs about Government Responses to Climate Change: A Global Survey*, in *Lancet Planet Health*, 2021, pp. 863–873.

avanti siano stati fatti al riguardo. In particolare, nell'ambito del *Just Transition Work Programme* è stata redatta la bozza per il secondo dialogo ibrido. Si è tenuto, inoltre, il *workshop* sui progressi, le sfide, i *gap* e le priorità dell'implementazione del *Gender Action Plan*, avente anche ad oggetto le valutazioni sul lavoro futuro da intraprendere su genere e cambiamento climatico; a tal proposito i punti salienti della discussione hanno riguardato: *i*) la necessità di procedere ad una più dettagliata classificazione dei dati sul genere, altrimenti troppo eterogenei e pertanto non significativi; *ii*) la trattazione delle questioni di genere (spesso però avulsa dal resto dei programmi); *iii*) la scarsa implementazione dei piani già esistenti; *iv*) l'esiguo collegamento di tali temi con le questioni finanziarie – soprattutto con il *New Collective Quantified Goal* sulla finanza per il clima e con l'“obiettivo globale sull'adattamento”.

Ancora, nel contesto del *Dialogo annuale sugli oceani e sul cambiamento climatico*, caratterizzato dalla discussione di casi studio e dalla condivisione di *best practice* e di sfide a livello regionale e nazionale, sono inoltre emerse molteplici tematiche di rilievo. In primo luogo, il dibattito ha riguardato il duplice valore degli oceani, sia come strumento per la lotta al cambiamento climatico sia per il loro valore intrinseco. Inoltre, il ruolo delle popolazioni costiere autoctone, l'implementazione delle energie rinnovabili *ocean-based* e la decarbonizzazione dell'industria marittima hanno occupato ampi spazi di riflessione nelle considerazioni delle Parti.

Ancora, nel contesto del *Dialogo degli esperti sull'infanzia e il cambiamento climatico* è stato evidenziato che gli effetti del cambiamento climatico sui bambini riguardano una serie di aspetti quali la salute mentale e fisica, l'accesso ai servizi essenziali (come cibo, acqua e condizioni igieniche soddisfacenti, l'interruzione dell'istruzione e gli impatti culturali).

Infine, nell'ambito del *Dialogo degli esperti sulle montagne e il cambiamento climatico* è stata ribadita l'importanza delle montagne nel ciclo idrico e la crescente dipendenza delle popolazioni a valle delle fonti a monte. Sono state altresì trattate questioni quali lo scioglimento dei ghiacciai, la riduzione delle nevicate e del manto nevoso e delle inondazioni, la ricerca scientifica (piante medicinali e specie aliene invasive) e il delicato rapporto spirituale e materiale delle popolazioni autoctone con le pratiche e l'alimentazione montana, oltre al cambiamento irreversibile dell'ecosistema montano dovuto al cambiamento climatico.

Per quanto attiene invece ai lavori di Baku, nel corso del negoziato ivi condotto due importanti riflessioni sono emerse in tema di diritti umani. In primo luogo, è stata avviata – ma rinviata alla Conferenza di Bonn degli organi sussidiari del giugno 2025 – la discussione sul programma di lavoro sulla “transizione giusta”, non essendo stato raggiunto il consenso intorno agli elementi essenziali del programma. A tal riguardo l'Unione europea e i Paesi occidentali si sono contrapposti alla maggior parte dei Paesi in via di sviluppo, perché mentre i primi hanno posto enfasi sugli aspetti *domestici* della *just transition* (qualità del lavoro, diritti dei lavoratori, protezione sociale e così via), i secondi hanno invece ribadito la necessità di collocare la stessa transizione in una dimensione *internazionale*, con il supporto finanziario dei Paesi industrializzati<sup>113</sup>.

La seconda considerazione, invece, riguarda l'estensione dell'*Enhanced Work Programme on Gender* compiuta alla COP29. Il programma nasce nel 2014, alla COP20, per promuovere l'equilibrio e l'uguaglianza di genere nella *governance* globale per il clima<sup>114</sup>. Nonostante il

<sup>113</sup> Un approfondimento sulla trattazione della *just transition* alla COP29 è proposto da W. OBERGASSEL ET AL., *Not a Gift from God – A first assessment of COP29 in Baku*, cit.

<sup>114</sup> L'*Enhanced Lima Work Programme on Gender* e il correlato *Gender Action Plan*, nasce alla COP25 in continuità con il *Lima Work Programme on Gender* istituito alla COP20. Il programma si pone l'obiettivo di promuovere l'equilibrio di genere ed integrare le considerazioni sul genere nella discussione per il clima (UN doc.

disaccordo in materia dei diritti di genere, la Conferenza di Baku ha deciso per l'estensione di un ulteriore decennio del programma e ha rinviato alla prossima Conferenza intermedia di Bonn degli organi tecnici di giugno 2025 lo sviluppo del relativo *Action plan*<sup>115</sup>.

In conclusione, vista la varietà di ambiti interessati dalle interrelazioni tra cambiamento climatico e diritti umani, sarebbe probabilmente a nostro avviso assai utile adottare, nel quadro dei futuri negoziati svolti nell'ambito delle COP della UNFCCC, un approccio "multilaterale" e multilivello più forte a tali tematiche per (meglio) governarne gli impatti. Inoltre, occorrerebbe anche tenere conto del fatto che le interazioni tra tutela dei diritti umani e riduzione del surriscaldamento globale possono generare *trade-off* che andrebbero (meglio) gestiti *anche* in seno a processi centralizzati e condivisi, attraverso strategie cooperative che coinvolgano *tutti* gli attori. Va considerato, ad esempio, che le tradizioni culturali possono talvolta rendere difficile il passaggio ad abitudini più sostenibili; così come clima estremo e insicurezza idrica possono rendere ancora più critiche questioni quali la sicurezza e le migrazioni indotte dal cambiamento climatico<sup>116</sup>. Inoltre, è certamente assai opportuno aumentare, all'interno dei processi negoziali delle COP, la rappresentatività di alcuni dei gruppi che maggiormente subiranno l'influenza del cambiamento climatico – quali i giovani – e assicurare, durante lo svolgimento dei negoziati, il diritto alla presenza dei gruppi più vulnerabili, garantendo loro in tal modo la partecipazione effettiva alle attività<sup>117</sup>.

## 7. Conclusioni

La Conferenza di Dubai, la conseguente sessione degli Organi Sussidiari e la recente riunione della COP svoltasi a Baku hanno messo in luce quanto ancora lunga e, per alcuni aspetti, complessa sia la strada verso la piena realizzazione degli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

I negoziati degli Emirati Arabi hanno indubbiamente condotto al raggiungimento di alcuni importanti risultati: l'adozione del testo che consente di rendere operativo, presso la Banca Mondiale, il Fondo sulle perdite e i danni e il testo sul "bilancio periodico globale" sono certamente da annoverare tra i profili di maggior rilievo. La decisione finale sul *Global Stocktake*, oltre a prevedere la transizione giusta, equa e ordinata dai combustibili fossili entro il 2050, ha previsto anche di triplicare globalmente la capacità energetica da fonti rinnovabili e di raddoppiare il tasso medio annuo di miglioramento dell'efficienza energetica entro il 2030, nonché di accelerare l'utilizzo di tecnologie a zero o a basse emissioni da parte degli Stati contraenti.

È da sottolineare inoltre come, in esito ai lavori delle tre Conferenze, da parte di numerosi osservatori ed esperti, sia stata rilevata la necessità e importanza di verificare in

---

FCCC/Decision 3/CP.25). L'*action plan* fissa obiettivi e attività sotto cinque dimensioni. Per un ulteriore approfondimento sul programma, v. <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-enhanced-lima-work-programme-on-gender>.

<sup>115</sup> UN doc. FCCC/Draft decision – /CP.29 (Gender and climate change).

<sup>116</sup> Si vedano anche le riflessioni proposte da K. LESHAO, *COP28 at a Glance*, cit.

<sup>117</sup> L'Alleanza dei piccoli Paesi insulari, costituita da 39 membri, ha lamentato la propria assenza all'atto della decisione finale, come riportato da P. ARORA, *COP28: Ambitions, Realities and Future*, cit.

futuro *anche* l'impatto sui diritti umani dell'attuazione (o della *mancata attuazione*) dell'Accordo di Parigi<sup>118</sup>.

Limitati sono stati invece i risultati prodotti dai negoziati esaminati nel contesto dell'adattamento – al di là di quelli di tipo prevalentemente procedurale – e soprattutto nel quadro della mitigazione del cambiamento climatico.

La Conferenza di Bonn ha infatti aggiunto qualche risultato alla discussione sull'adattamento al cambiamento climatico, individuando in particolare alcuni indicatori<sup>119</sup> per supportare il processo di analisi e valutazione dello stesso; e ha contribuito a finalizzare le norme per la revisione del Meccanismo di Varsavia per il Fondo sulle perdite e danni. L'obiettivo principale, però, ossia il consenso intorno alla discussione sui Piani climatici nazionali 2025-2030, non è stato raggiunto.

Entrambe le Conferenze si sono peraltro concluse con il rinvio di una serie di tematiche agli incontri successivi, talora per mancanza di consenso talaltra per limiti di tempo e/o di un adeguato numero di negoziatori.

Anche la recente Conferenza di Baku si è caratterizzata per il rinvio di una serie di tematiche, soprattutto quelle relative alla “mitigazione” e all'implementazione della decisione sul *Global Stocktake* della Conferenza di Dubai, soprattutto perché la presidenza azera ha lasciato spazio a priorità diverse, ed in particolare, ha preferito puntare sull'operazionalizzazione dei meccanismi di credito delle emissioni (articolo 6.4 dell'Accordo di Parigi). Resta fuori di ogni dubbio che anche le scelte compiute in ambito finanziario hanno deluso le aspettative degli osservatori: l'incremento da 100 milioni a 300 milioni di dollari del *New Collective Quantified Goal* entro il 2035, tenendo conto dell'inflazione, non appare infatti in alcun modo sufficiente per affrontare i bisogni dei Paesi in via di sviluppo legati ai cambiamenti climatici, soprattutto quelli maggiormente vulnerabili.

Il futuro degli accordi sul clima e l'impatto che i cambiamenti climatici avranno sulla vita delle collettività, dipenderà in larga parte – anche – da quali saranno gli esiti dei negoziati della prossima COP30 di Belém.

Il principale nodo da sciogliere alla prossima Conferenza appare essere, sicuramente, la disciplina della “transizione in uscita” dai combustibili fossili<sup>120</sup> e del crescente impiego di fonti energetiche rinnovabili, tematiche evidentemente cruciali ma di fatto non affrontate a Baku. Le misure individuate dovranno contribuire, fattivamente e concretamente, a contenere l'innalzamento della temperatura globale entro 1,5°C rispetto ai livelli pre-industriali. A tal proposito, gli interrogativi più rilevanti riguardano in particolare cosa si intenderà operativamente per “transizione” e quando la stessa sarà estesa ai settori diversi da quelli energetici e ancora, quali saranno, nello specifico, i combustibili di transizione e quali attività ciascuna delle Parti intraprenderà a seguito della definizione di politiche a supporto di fonti energetiche più rispettose dell'ambiente. Le scelte operate in questi campi sono evidentemente cruciali, soprattutto in considerazione della prossima scadenza relativa alla proposizione dei nuovi impegni nazionali da parte degli Stati contraenti, da presentarsi entro la fine del 2025, che non possono non tenere conto dei moniti, pervenuti da più parti, circa il cambiamento di rotta al fine di evitare la deriva climatica.

---

<sup>118</sup> Si ricorda che per la prima volta sono stati considerati gli impatti del clima sulla salute e, sempre per la prima volta, nel testo finale sulla “transizione giusta”, è comparso un riferimento esplicito ai diritti sociali, quali protezione sociale, dialogo sociale e diritti dei lavoratori.

<sup>119</sup> Meglio definiti durante la COP29 di Baku.

<sup>120</sup> V. H. VAN HASSELT, “*Historic*” or “*Historic Failure*”? cit.; ed anche J. VON BERNSTORFF, *A Fossil Fuel Ban Treaty: Corrective Treaty-Making Beyond Consensus*, in *European Journal of International Law Talk!*, 15 dicembre 2023.

Tuttavia, è altresì evidente che, affinché possano essere implementate politiche climatiche efficaci a livello globale, le risorse finanziarie messe a disposizione per coprire i costi della transizione assumeranno un ruolo determinante, soprattutto alla luce dei principi delle responsabilità comuni ma differenziate, di equità e di solidarietà su cui il regime degli accordi climatici si fonda. A questo proposito l'ammontare del *New Collective Quantified Goal sulla finanza per il clima* e la selezione delle Parti che costituiranno la base dei donatori rappresenteranno, pertanto, la partita sulla quale si giocherà, almeno parzialmente, il successo degli accordi per il clima. Ciò senza dimenticare che la *ratio* che sottostà al *New Collective Quantified Goal* è quella per cui più le risorse destinate a contrastare gli effetti del cambiamento climatico aumentano, più si riducono le perdite e i danni a cui sono soggetti *anche* (ma non solo) i Paesi maggiormente vulnerabili; e che è pertanto di interesse di *tutti* gli Stati contraenti essere in grado di intervenire al più presto, per evitarne (o almeno di limitarne) il prodursi.