



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in
Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

La Ventunesima Conferenza delle Parti: un caso di studio

Un'analisi delle negoziazioni internazionali attraverso il ruolo dei principali attori e della loro leadership climatica

Relatrice:

Ch.ma Prof.ssa Stéphanie Novak

Correlatore:

Ch. Prof. Duccio Basosi

Laureanda:

Noemi Ghirotto

Matricola 853581

Anno Accademico

2019 / 2020

INDICE

ABSTRACT	3
LISTA ABBREVIAZIONI	4
INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1	12
1.1. Il cambiamento climatico	12
1.2. Verso la meta: l'Accordo di Parigi.....	15
1.2.1. L'inizio.....	17
1.2.2. La Convenzione Quadro	18
1.2.3. Il Protocollo di Kyoto	21
1.2.4. L'Accordo di Copenaghen.....	24
1.2.5. La Conferenza a Cancun e la Piattaforma di Durban	27
CAPITOLO 2	31
2.1. Contesto storico	31
2.2. La leadership.....	36
2.3. Gli attori.....	38
2.3.1. <i>Two-level game</i>	39
2.3.2. I SIDS.....	41
2.3.3. Gli Stati Uniti e la Cina.....	46
2.3.4. L'Unione Europea.....	56
2.3.5. L'India.....	63
CAPITOLO 3	69
3.1. Il <i>bargaining</i> e il <i>problem solving</i>	69
3.2. A porte chiuse	72
3.3. Le negoziazioni e i risultati	74
3.3.1. Preambolo	76
3.3.2. Obiettivo	77
3.3.3. Mitigazione	78
3.3.4. Adattamento e Perdite e Danni	80
3.3.5. Finanza.....	81
3.3.6. Trasferimento tecnologico	83
3.3.7. Rafforzamento delle capacità.....	84
3.3.8. Trasparenza, Bilancio Globale e Meccanismo per facilitare l'implementazione ...	84

3.3.9. Clausole finali	87
3.3.10. Differenziazione e Giustizia Climatica.....	88
3.3.11. Struttura legale	90
3.3.12. La fine della Conferenza	91
3.4. Da <i>bargaining</i> a <i>problem solving</i>	93
3.5. La leadership.....	95
3.6. I guadagni e le perdite	101
CONCLUSIONE.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	113
RINGRAZIAMENTI	128

ABSTRACT

This academic essay represents a case study of the 2015 Paris climate Conference. Through the analysis of the international climate negotiations leading to the adoption of a new inclusive and legally binding agreement, the aim is to establish how the actors exerted their leadership and based on their expected results, what goals they achieved. The investigation begins after a brief review of the past and most important climate Conferences held under the UNFCCC forum by examining the changes in the global context and the role of the major players in Paris, paying particular attention to their interests, positions and to the existing differences between developed and developing countries. Bargaining and problem solving are used as two different ways to explain the negotiation process, that is also examined through the study of the constraints and obstacles encountered, due to the intricacy of the issue and to the high number of actors involved. Furthermore, it provides the dynamics that occur nationally and internationally, and it demonstrates that political will and diplomatic skills are necessary elements in a multipolar environment. Finally, with a focus on leadership relations, the major outcomes of the negotiations and the main features of the agreement are outlined.

LISTA ABBREVIAZIONI

AILAC: Independent Association of Latin America and the Caribbean – Associazione Indipendente America Latina e Caraibi

AOSIS: Alliance of Small Island States – Alleanza dei Piccoli Stati Insulari

BASIC: Brazil, South Africa, India, China – Brasile, Sudafrica, India, Cina

COP: Conference of the Parties – Conferenza delle Parti

ENB: Earth Negotiations Bulletin

INDCs: Intended Nationally Determined Contributions – Contributi Nazionali Volontari

IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change – Gruppo intergovernativo sul Cambiamento Climatico

LDCs: Least Developed Countries – Paesi meno sviluppati

LMDCs: Like-Minded Developing Countries

NAPCC: India's National Action Plan for Climate Change – Piano Nazionale d’Azione Indiano per il Cambiamento Climatico

REDD+: Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation

SIDS: Small Island Developing States – Piccoli Stati Insulari in via di sviluppo

TWN: Third World Network

UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change – Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici

INTRODUZIONE

Diciotto anni dopo il Protocollo di Kyoto le negoziazioni climatiche internazionali hanno generato un secondo strumento, globale e legalmente vincolante, per contrastare i cambiamenti climatici: l'Accordo di Parigi. Firmato da 195 Parti (United Nations Treaty Collection 2020) è il risultato di una forte cooperazione, indispensabile per trovare una soluzione comune ad uno dei maggiori problemi del secolo. In uno scenario istituzionale dinamico, quello della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), capace di facilitare le relazioni tra le Parti e di risolvere i conflitti esistenti promuovendo invece la collaborazione, questa tesi prende in esame le negoziazioni avvenute nel 2015 a Parigi, durante la ventunesima Conferenza delle Parti, ed i suoi esiti; questi, non rappresentano la fine, bensì l'inizio di un nuovo processo che segna un punto di svolta nel regime climatico internazionale. Ciò fornisce numerosi spunti di analisi: tra questi, il ruolo dei maggiori emittenti di gas climalteranti e dei nuovi attori emergenti, l'interazione tra essi e le prospettive future per uno sviluppo sostenibile, basandosi sul fatto che le azioni climatiche per poter essere credibili ed efficaci a livello internazionale, devono prima esserlo a livello domestico. Rappresentando una nuova fase per la mitigazione e l'adattamento, il successo dell'Accordo dipende dalla volontà politica e dalla capacità di rafforzare e rendere progressivamente più ambiziosi gli obiettivi proposti.

In quanto problema complesso e interdisciplinare, il cambiamento climatico acquista sempre nuovi significati e propositi. Giungere all'Accordo di Parigi è stato perciò un processo lungo, frutto di molti cambiamenti: nel ruolo degli attori, nei loro interessi, nelle loro posizioni e nelle loro nuove alleanze e coalizioni, venendo influenzati sia dalla politica che dall'economia. Dall'approccio "*top-down*" all'approccio "*bottom-up*", dalla chiara suddivisione in Stati parte dell'Allegato I e Stati non parte dell'Allegato I ad una nuova distribuzione degli obblighi di mitigazione, l'evoluzione è stata considerevole, sebbene sia ancora evidente – ma più sbiadita – la differenziazione tra Paesi in via di sviluppo e Paesi sviluppati.

Nonostante le priorità asimmetriche degli Stati, la sfida di Parigi – come per le altre Conferenze delle Parti – era quella di assicurare una partecipazione universale e di incrementare gli sforzi climatici in modo significativo, e, se non nell'immediato, successivamente nel tempo (Brun 2016, 115). In precedenza questi due elementi chiave non avevano trovato realizzazione, ricadendo sull'efficienza dei risultati: la Convenzione Quadro, anche se universale, non aveva

obiettivi di riduzione delle emissioni quantificabili; il Protocollo di Kyoto conteneva obblighi vincolanti solo per i Paesi industrializzati, compromettendo la presenza di alcuni, come gli Stati Uniti, e diminuendo la percentuale di emissioni coinvolte; mentre l'Accordo di Copenaghen, con target auto-determinati e non obbligatori, mancava di un meccanismo per poter valutare l'adeguatezza degli impegni (Ibid.). L'Accordo di Parigi invece, incontra entrambi i requisiti: è legalmente vincolante – nella preparazione e nel resoconto dei contributi – e la partecipazione è universale (Ibid.).

La maggior presenza di Stati nelle negoziazioni internazionali permette di affrontare la questione in modo diverso perché la percentuale di emissioni globali coperta diventa più ampia, garantendo un impatto maggiore delle azioni climatiche (Souza e Corazza 2017, 69). Allo stesso tempo, tuttavia, la cooperazione è resa più difficile dall'aumento del numero degli interessi in gioco: ciascuno Stato ha infatti interessi specifici che cerca di realizzare e che si sommano a quelli degli altri Stati, rendendo più complicata la collaborazione tra essi per trovare punti d'incontro comuni. Inoltre, tutti i Paesi soffrono per colpa del cambiamento climatico e alcuni ne risentono più di altri per le scelte di poche grandi entità; ciò rischia di incentivare tutti ad ignorare le esternalità negative¹ climatiche delle rispettive decisioni, ovvero ad ignorare gli effetti negativi sugli altri (Keohane e Oppenheimer 2016, 143). I Paesi sono tentati di ritirarsi da qualsiasi impegno o di approfittare degli sforzi degli altri ricordando il “dilemma del prigioniero”², in cui è più attraente l'opzione della non cooperazione (Ibid.). Questo dilemma consente di capire perché le iniziative ambientali siano a lungo state posposte nonostante gli avvertimenti degli scienziati: il cambiamento climatico è un problema globale, che va oltre i confini nazionali e per questo motivo sono richieste soluzioni altrettanto globali dagli individui, dalle compagnie, dai Paesi (Hassler 2019); essendo misure eccezionali, i più sceglieranno di lasciare agli altri ogni tipo di impegno perché spesso sono richieste troppe risorse e la tentazione di inquinare, invece, producendo più ricchezza, è più forte, trascurando il problema (Dyke 2016).

In questo contesto, la “tragedia dei beni comuni” di cui parla Garrett Hardin nel 1968 può essere utilizzata per spiegare il cambiamento climatico. La “tragedia” consiste nello sfruttamento

¹ In economia, le esternalità sono “benefici o costi che si fanno sentire su una parte terza rispetto alla transazione di mercato che li ha generati” (Brue et al. 2010, 104); nel caso delle esternalità negative, terzi risentono di effetti negativi di certe azioni, senza ricevere in seguito una compensazione. Il cambiamento climatico ne rappresenta il perfetto esempio: qualcuno inquina (ad esempio i grandi inquinatori come la Cina e gli Stati Uniti) mentre altri ne subiscono maggiormente le conseguenze (come le piccole isole) (Ibid.).

² Il “dilemma del prigioniero” è un esempio che mostra il comportamento delle persone quando hanno a disposizione scelte contrastanti tra loro (Codogno 2013).

eccessivo dei beni comuni – in questo caso l’atmosfera – da parte di un gruppo di persone, che, a causa del loro interesse personale, esauriranno la risorsa condivisa e gratuitamente disponibile a scapito di tutti gli altri (Hardin 1968, 1244; Nicholson e Robinson 2020).

The rational man finds that his share of the cost of the waste he discharges into the commons is less than the cost of purifying his wastes before releasing them (Hardin 1968 1245).

Questo è ciò che scrive Hardin (1968, 1245) riguardo l’inquinamento; per l’atmosfera, considerata un bene comune, la tragedia – rimanendo nell’ottica dell’autore – è data dall’effetto serra e, di conseguenza, dal riscaldamento globale e dal cambiamento climatico (Hardin 1968, 1245; Nicholson e Robinson 2020). Per evitare ciò, sono necessari accordi internazionali in grado di coinvolgere numerose nazioni e di promuoverne la cooperazione, regolandone le emissioni (Nicholson e Robinson 2020). Il punto di partenza per raggiungere questo scopo sono le interazioni su vari livelli: si comincia cioè ad agire localmente con la speranza che le proprie azioni possano poi espandersi globalmente seguendo la strategia del *tit-for-tat*, o “occhio per occhio”, secondo la quale quel che si fa a qualcuno poi torna indietro (Dyke 2016). Nel contesto del cambiamento climatico ci si aspetta dunque che se delle persone all’interno di un gruppo sono favorevoli a limitare le emissioni di gas serra, poi quel gruppo sarà incoraggiato a condurre accordi simili con altri gruppi, fino a giungere ad accordi regionali ed internazionali, rendendo la limitazione delle emissioni una norma sociale, ampiamente riconosciuta (Ibid.).

Ad alimentare il problema della cooperazione contribuisce anche la condivisione degli oneri: ciascun accordo presenta difficoltà nello stabilire cosa sia giusto poiché le Parti contraenti ne hanno concezioni divergenti, che solitamente coincidono con i loro interessi (Keohane e Oppenheimer 2016, 143). Inoltre, i Paesi e i blocchi non hanno una distribuzione equa di potere – conferito dal livello di emissioni e dal grado di vulnerabilità ai comportamenti degli altri Stati, non solo in ambito climatico (Ibid.). Ciò li porta a situazioni conflittuali il cui esempio principale risiede nell’idea di differenziazione dovuta alla responsabilità storica dei Paesi industrializzati per l’emissione di gas serra (Falkner 2016, 1110).

Solo recentemente i vantaggi associati alle azioni dei “giocatori” hanno iniziato a mutare: i costi dell’intraprendere misure climatiche sono diminuiti e sono accresciuti i benefici nell’affrontare l’inquinamento, mostrando un diffuso interesse della popolazione globale e degli Stati, capaci di scegliere la collaborazione piuttosto che l’interesse personale (Hassler 2019). Molte comunità hanno volontariamente deciso di ridurre le emissioni, le corporazioni hanno investito

in opportunità a basse emissioni di carbonio e più trasparenza viene domandata in relazione ai rischi climatici correlati alle operazioni commerciali (Falkner 2016, 1111-12).

Secondo i dati di *Google Trends* del 2019, la curva delle ricerche online riguardo il cambiamento climatico sulla scia dell'Accordo di Parigi e delle numerose iniziative domestiche e internazionali cresce regolarmente (Hassler 2019); tra i maggiori inquinatori ha iniziato a diffondersi maggiormente l'idea che gli ostacoli per un'economia sostenibile non siano più così insormontabili: un'elevata riduzione delle emissioni e un incremento nelle politiche energetiche domestiche hanno condotto a graduali sviluppi tecnologici, competizioni di mercato ed economie di scala che hanno diminuito i costi delle tecnologie a basso consumo di carbonio (Falkner 2016, 1113). Nella teoria dei giochi, infatti, la soluzione al dilemma del prigioniero cambia tenendo in considerazione il tempo e la ripetizione: con il cambiare dei costi e dei benefici, per gli attori la collaborazione diventa la soluzione ottimale (Hassler 2019). Questa infatti, è stimolata da un ulteriore elemento, ovvero dalla reciprocità che caratterizza le negoziazioni: le promesse e gli impegni presi da una Parte dipendono dai guadagni ottenuti dalle concessioni delle altre (Keohane e Oppenheimer 2016, 144).

L'Accordo di Parigi si distanzia dai precedenti vent'anni di negoziazioni: riconosce il primato della politica domestica e opta per un diverso approccio, che consente agli Stati di stabilire autonomamente i propri livelli di ambizione per la mitigazione climatica – intensificati attraverso il “*naming and shaming*”, dando luogo ad un sistema di impegni volontari da paragonare e rivedere internazionalmente (Falkner 2016, 1107-08). Non esistono dunque drastici tagli alle emissioni delle grandi potenze e i rispettivi impegni sono monitorati attraverso un sistema di responsabilità climatica e un meccanismo di progressione. Viene in questo modo rimossa una delle barriere della cooperazione climatica internazionale, rendendola più duratura (Ibid.).

Diventa perciò interessante saper interpretare ciò che avviene durante le negoziazioni e in che modo interagiscono gli Stati durante il loro svolgimento. Da qui, sorgono le due domande principali della tesi: in che modo gli attori hanno esercitato la loro leadership climatica? E, al termine della Conferenza, quali di essi hanno raggiunto i loro obiettivi dalle negoziazioni e quali invece hanno dovuto rinunciarvi?

La prima, si focalizza dunque sul concetto di leadership, ovvero la “*asymmetrical relationship of influence in which one actor guides or directs the behaviour of the others toward a certain goal*” (Underdal 1992, 1). La leadership è un concetto relazionale, che richiede il

riconoscimento da parte di terzi e l'interazione con essi (Parker e Karlsson 2018, 521); manifestandosi in fasi differenti del processo, dallo stabilire l'agenda politica alla fase negoziale, rappresenta un elemento cruciale per definire i successi o i fallimenti dell'azione climatica e modella anche la composizione globale dell'autorità, essendo un approccio internazionale che si combina con quelli singoli nazionali (Karlsson et al. 2011, 92). Motivata da altruismo o da interesse personale, la leadership fa risaltare la capacità di certe Parti nel condurre le altre verso soluzioni condivise riguardo problemi globali, come trovare dei compromessi per raggiungere un nuovo accordo climatico (Skodvin e Andresen 2006, 13-14); è notevole che le Parti infine lo abbiano raggiunto, considerando gli innumerevoli interessi coinvolti e nonostante le diverse circostanze nazionali: l'Unione Europea puntava ad un'elevata ambizione; gli impedimenti politici domestici degli Stati Uniti avevano imposto restrizioni sulla forma legale che l'accordo avrebbe dovuto assumere e sulla sua implementazione; l'India e la Cina – come Brasile e Sud Africa – temevano che qualsiasi tipo di azione climatica avrebbe potuto danneggiare la loro economia in sviluppo e i Piccoli Stati Insulari in via di sviluppo (*Small Island Developing States* – SIDS) si sentivano minacciati per gli effetti pericolosi del cambiamento climatico e per il mancato impegno dei maggiori emittenti (Doelle 2016).

Capire il comportamento degli attori, che evolve nel tempo e ne modifica le preferenze e le posizioni, fornisce una chiave di lettura del presente e del futuro; risalire al più recente accordo climatico – quello di Parigi – consente di individuare i nuovi giocatori nella scena internazionale e di stabilire l'impegno ambientale generale e la responsabilità dei singoli Stati, chiamati a fare concessioni e a lottare per ciò che ritengono ambizioso. Per questo motivo, la seconda domanda verte sugli esiti delle negoziazioni: inevitabilmente, al termine della Conferenza, alcuni degli attori riescono ad ottenere maggiori risultati, capaci di soddisfare le loro richieste iniziali, mentre altri invece sono costretti a modificare le proprie aspettative e a sacrificare certi obiettivi in base all'abilità di leadership che dimostrano di possedere o di non possedere.

Per il concetto di leadership, la sua definizione, le sue caratteristiche e il suo ruolo nelle negoziazioni internazionali climatiche sono stati utilizzati numerosi studi: i contributi di Young (1991), Underdal (1992), Karlsson et al. (2011), Parker, Karlsson e Hjerpe (2015) e Liefferink e Wurzel (2017). Una parte, si concentra principalmente sulla leadership climatica europea, come Groen, Niemann e Oberthür (2012), Oberthür e Groen (2017), Oberthür e Groen (2018) e una parte su quella americana, come Parker e Karlsson (2018) e Lystad (2018). Al contrario, sono quasi assenti dalla letteratura riferimenti alla leadership delle economie emergenti, come

Cina e India, o di alcuni Paesi in via di sviluppo, come i SIDS, e, quello che si propone in parte la tesi è di provare a colmare questa lacuna.

Sfruttando un'ampia gamma di studi, le negoziazioni internazionali sono state analizzate secondo diversi aspetti, ad esempio a seconda del differente metodo negoziale (Hopmann 1995; Pruitt 2002; Da Conceição-Heldt 2006), delle strategie utilizzate (Schelling 1980) e dell'interazione tra il livello domestico dei Paesi e il livello internazionale (Putnam 1988). Nello specifico della Conferenza di Parigi, sono stati presi in considerazione i report giornalieri delle negoziazioni attraverso *l'Earth Negotiations Bulletin*³ e il *Third World Network*⁴ (ENB 2015b; TWN 2016).

Questa tesi ha però i suoi limiti: dato il vasto numero delle Parti contraenti dell'Accordo è stato scelto di occuparsi solo degli attori principali, cinque in particolare: i quattro maggiori emittenti di gas serra, ovvero Stati Uniti, Cina, India e Unione Europea, e di una nuova voce emergente nel regime climatico internazionale, quella dei SIDS. Inoltre, lo studio delle politiche climatiche ed energetiche nazionali, nonché delle attività diplomatiche degli Stati, come accordi bilaterali e coalizioni, si concentra nel periodo prossimo alla Conferenza di Parigi fornendo solo un quadro generale degli avvenimenti precedenti. Non pretende dunque di essere universale nei suoi propositi – considerata la limitata portata della tesi e le barriere linguistiche – poiché molti aspetti possono essere approfonditi ulteriormente.

Per quanto riguarda la struttura dell'elaborato, la tesi è articolata come un caso di studio della ventesima Conferenza delle Parti. Il primo capitolo è un'introduzione al cambiamento climatico, alle sue cause e conseguenze, provvedendo un rapido *excursus* storico sulle principali Conferenze ed i loro esiti – in particolare il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Copenaghen. Il secondo capitolo fornisce gli strumenti per l'analisi delle negoziazioni contenuta nel capitolo successivo: mostra perciò il contesto che ha favorito l'Accordo di Parigi, spiegando ed enfatizzando il ruolo della leadership. Sono presentati inoltre i principali attori presi in considerazione, concentrandosi sui loro interessi, le loro posizioni e i Contributi Nazionali Volontari, gli *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs), come punto di partenza per capire le interazioni tra il livello domestico e quello internazionale sulla base del *two-level*

³ L'*Earth Negotiation Bulletin* è un servizio di reportage delle negoziazioni ambientali delle Nazioni Unite, il quale, durante il loro svolgimento, ne fornisce una copertura giornaliera, soprattutto degli argomenti e delle discussioni salienti (IISD 2020).

⁴ Formato in Malaysia, il *Third World Network* è un'organizzazione no-profit di ricerca internazionale impegnata in problemi come lo sviluppo e le relazioni tra Paesi del Nord e Paesi del Sud del globo, affrontati anche dal punto di vista climatico (TWN 2020).

game postulato da Putnam (1988). Con queste nozioni si procede dunque al capitolo 3, che si focalizza sulle negoziazioni di Parigi e le esamina, descrivendone i risultati e le caratteristiche rilevanti, provando infine a rispondere alle domande che la tesi si pone. La conclusione riflette sulle considerazioni finali.

CAPITOLO 1

1.1. Il cambiamento climatico

Protecting our planet and our shared environment is our generation's defining task. It is an urgent moral, human and political obligation [...] (Von der Leyen 2019).

Questo è ciò che scriveva Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione Europea al designato Vicepresidente esecutivo, Frans Timmermans, incaricato di occuparsi del *Green Deal* Europeo e di gestire le numerose politiche climatiche, in una lettera che sottolinea la volontà della Commissione di intraprendere più ambiziose azioni per uno sviluppo sostenibile. Qualche anno prima, il Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, in occasione dello Stato d'Unione nel 2015 diceva:

And no challenge – no challenge – poses a greater threat to future generations than climate change [...] the best scientists in the world are all telling us that our activities are changing the climate, and if we don't act forcefully, we'll continue to see rising oceans, longer, hotter heat waves, dangerous droughts and floods, and massive disruptions that can trigger greater migration and conflict and hunger around the globe (The White House 2015a).

Invece, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres, nel suo discorso d'apertura alla venticinquesima Conferenza delle Parti di Madrid del 2019 affermava:

Millions throughout the world – especially young people – are calling on leaders from all sectors to do more, much more, to address the climate emergency we face. They know we need to get on the right path today, not tomorrow. That means important decisions must be made now (United Nations Secretary-General 2019).

Queste sono le affermazioni di alcuni dei principali volti della leadership mondiale mentre mostrano il loro impegno crescente per uno sviluppo sostenibile: Ursula von Der Leyen lo definisce come un “obbligo” di tutti i cittadini per cambiare la situazione ambientale, Obama parla di una “sfida” per il futuro mentre Guterres si riferisce ad una “strada giusta” da seguire per rimediare agli errori commessi finora. Sebbene usino parole diverse, il senso è lo stesso: sono state trascurate le esigenze del pianeta, rendendo la situazione critica. Per molto tempo, infatti, il problema è stato trattato con indifferenza generale. Ciononostante, sono innumerevoli le persone aggiuntesi negli anni alla lista dei promotori dello sviluppo sostenibile come

innumerevoli sono state le azioni degli Stati per raggiungere l'obiettivo. Quella climatica è una questione che non è più possibile procrastinare: è fondamentale infatti agire prima che i danni siano irreversibili. Estesi incendi, gravi siccità e temperature troppo elevate sono solo alcuni dei problemi legati al cambiamento climatico a cui tutti gli Stati da tempo sono assoggettati (European Council 2020). Per questo motivo, i leader mondiali sono incoraggiati a adottare misure ambiziose e innovative per limitare le emissioni e l'aumento della temperatura globale.

Da sempre la Terra, a causa di una sua naturale variabilità climatica, ha modificato la temperatura della superficie, cercando di adattarsi ad ogni cambiamento; quando, a seguito della Rivoluzione Industriale, le temperature hanno iniziato a crescere rapidamente per un uso sempre maggiore del carbone nella vita quotidiana delle persone – per il riscaldamento delle abitazioni, per i trasporti e per le attività produttive – è diventato più difficile per il pianeta essere resiliente (European Council 2020). L'eccessiva concentrazione di gas serra nell'atmosfera – in particolare di anidride carbonica – di origine non più naturale, bensì antropica, ha contribuito al riscaldamento globale generando una serie di reazioni a catena che tuttora danneggiano gli ecosistemi (Ibid.).

I principali responsabili dell'effetto serra sono i combustibili fossili, bruciati per produrre energia. Questi, rimanendo a lungo nell'atmosfera e alterandone la composizione, hanno impatto su milioni di persone e di specie (Nunez 2019); infatti, le emissioni di gas serra continuano ad aumentare e nel 2019 avrebbero raggiunto le 36.8 miliardi di tonnellate secondo il rapporto annuale del *Global Carbon Project*, superando qualsiasi record mai registrato nella storia, nonostante l'aumento percentuale sia rallentato rispetto agli anni precedenti (Friedlingstein et al. 2019). L'Italia da sola ha prodotto 338 milioni di tonnellate di anidride carbonica, posizionandosi al diciannovesimo posto della classifica mondiale in cui primeggia la Cina, con 10 miliardi di tonnellate (Global Carbon Atlas 2018)⁵.

Osservando questi dati, si comprende perché sia necessaria una pronta attuazione di politiche volte a ridurre le emissioni globali che seguano le direttive dell'Accordo di Parigi, il primo vero accordo climatico globale, esito di una riuscita cooperazione e adottato alla fine della ventunesima Conferenza delle Parti (COP 21) nel 2015; ad oggi infatti, la temperatura media globale è aumentata di 1.1°C rispetto ai livelli preindustriali, registrando gli ultimi cinque anni come i più caldi (WMO 2020). Tutto ciò rende improbabile la possibilità di mantenere la

⁵ <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.

temperatura sotto gli 1.5°C o 2°C, come richiede l'Accordo di Parigi, rischiando di generare fenomeni meteorologici radicali e di alterare interi ecosistemi (UNFCCC 2015a).

Le conseguenze del cambiamento climatico sono molto complesse e non riguardano esclusivamente l'aumento della temperatura, che ne è solo uno dei molti indicatori; variano per forma ed intensità nelle diverse regioni ma le loro ripercussioni sono mondiali. Frequenti sono le inondazioni e i periodi di siccità, ad uragani si alternano ondate di caldo e incendi ed i ghiacciai si sciolgono ad un ritmo sempre più sostenuto (European Council 2020). Oltre al tempo atmosferico, anche la produzione di cibo ne risente, l'acqua scarseggia e la natura si deteriora (Ibid.).

Il cambiamento climatico riesce a colpire aree ben diverse tra loro, e ciò lo rende una questione complessa e delicata da affrontare; non riguarda esclusivamente l'ambiente: è anche cambiamento culturale, storico, commerciale ma soprattutto economico e politico. Ciò che esso richiede è una trasformazione radicale di come il mondo è concepito e di come funziona e questo rende le persone riluttanti ad apportare modifiche. Mentre il costo della decarbonizzazione per riconvertire le industrie e limitarne l'impatto ambientale è elevato, i guadagni dei combustibili fossili arricchiscono molti Stati; nel caso in cui la domanda di petrolio diminuisca a favore di altri tipi di energia, i Paesi Occidentali diventerebbero autosufficienti dal Medio Oriente, ottenendo indipendenza politica (Dimitrov 2010, 798-99); se generalmente, i Paesi in via di sviluppo sono quelli più colpiti dall'emergenza climatica e sono anche quelli che per motivi di sussistenza più dipendono dalla terra e dalla natura circostante, nel momento in cui non possono fare più affidamento su quei fattori sono costretti ad emigrare, generando un'altissima instabilità (Ibid.). Nonostante un'economia a basse emissioni di carbonio sia difficile da avviare, è dovere di qualsiasi Stato quello di agire perché sebbene la questione climatica si sia inasprita a partire dalla Rivoluzione Industriale, è negli ultimi trent'anni in particolare che le emissioni di gas serra sono aumentate in modo esponenziale: perciò è indispensabile rallentare le trasformazioni e investire in energia pulita per raggiungere le zero emissioni entro il 2050; affinché ciò avvenga serve un impegno generale costante e politiche e istituzioni appropriate da parte dei governi.

Gli scettici sono ancora molti: il cambiamento climatico sembra intangibile e astratto, essendo le sue conseguenze una realtà lontana e difficile da visualizzare. Esiste però, ed è colpa dell'uomo, trovando la conferma nel quinto rapporto valutativo nel 2013 del Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), l'ente delle Nazioni Unite di riferimento per l'emergenza climatica, composto da esperti

che ne forniscono valutazioni scientifiche e ne studiano i possibili rischi e conseguenze, permettendo di aumentare la conoscenza della comunità scientifica (IPCC 2014). Il rapporto afferma che l'influenza umana è evidente, l'uomo ne è la causa ma non per questo non può esserne anche la soluzione (Ibid.).

Da un'indagine condotta nel 2019 dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) sul clima allo scopo di studiare gli atteggiamenti dei cittadini in merito allo stesso, è emerso che l'86% degli italiani ritiene che gli uomini abbiano avuto un ruolo fondamentale nel cambiamento climatico e il 69% di loro crede che non sia troppo tardi per agire e modificare la situazione (EIB 2019a). Dal sondaggio inoltre si evince che esiste una differenza di opinioni fondata sulla provenienza geografica: per i Paesi dell'Europa del Sud il problema principale che si ritrovano a fronteggiare è la disoccupazione, mentre per i Paesi dell'Europa del Nord la crisi climatica è in cima alla lista delle difficoltà di cui occuparsi (Ibid.). Questi dati ci forniscono una visione positiva dei cittadini rispetto all'urgenza climatica: molti, ritenendosi parzialmente responsabili, sono favorevoli a cambiare il proprio stile di vita e le proprie abitudini, ad esempio optando per un uso frequente di trasporti pubblici, acquistando cibo locale a chilometro zero e cercando di limitare l'uso della plastica (EIB 2019b); tuttavia, la diligenza che la popolazione mondiale e i governi mostrano per questa causa è più recente di quanto si possa pensare. In particolare, il ruolo che hanno ricoperto e che ricoprono tuttora gli Stati nelle negoziazioni ha portato alla luce diversi gradi di impegno, di responsabilità e di capacità di gestire la complicata situazione ambientale nel regime climatico internazionale.

1.2. Verso la meta: l'Accordo di Parigi

Studiare e analizzare i principali emittenti di gas climalteranti consente ai decisori politici di individuare le legislazioni adeguate a limitare le emissioni e su quali ambiti concentrarsi per affrontare il cambiamento climatico, quali l'indipendenza energetica, le regolazioni sulla sicurezza ambientale, il commercio globale o lo sviluppo del lavoro (World101 2020). La tesi prenderà in analisi cinque principali attori della Conferenza di Parigi per interpretarne il ruolo nelle negoziazioni climatiche. Di questi, Cina, Stati Uniti, Unione Europea e India sono stati selezionati perché rappresentano i quattro maggiori emittenti globali di gas serra, sono perciò i principali responsabili del cambiamento climatico e i primi a dover agire per arginarlo (Friedlingstein et al. 2019). La scelta del quinto attore è ricaduta, invece, su di un gruppo di Stati – perlopiù piccole isole – in via di sviluppo, ovvero i SIDS: questi infatti, sebbene non

contribuiscano in modo sostanzioso alle emissioni globali, sono una nuova voce attiva in grado di coinvolgere e sensibilizzare un vasto pubblico riguardo le loro particolari circostanze ambientali; dotati di iniziativa, di cooperazione e, soprattutto, di ambizione, durante le negoziazioni di Parigi hanno avuto un ruolo centrale.

Si ipotizza che i cinque attori, durante la ventunesima Conferenza delle Parti, si siano rivelati dei leader climatici, riuscendo ad esercitare, a loro modo, differenti tipi di leadership. Combinare lo studio degli attori a livello nazionale con quello a livello internazionale permette di stabilire la credibilità dei loro impegni e gli elementi che ne costruiscono la leadership. Questa, dà forma all'azione climatica ed esalta la capacità degli Stati di influenzare gli altri Paesi partecipanti e gli esiti delle negoziazioni, avverando con esse le proprie preferenze. In un contesto multilaterale come quello climatico, la leadership consente ai Paesi di interagire tra loro e ha l'enorme potenzialità di incoraggiare la cooperazione; secondo le parole di Underdal, un leader può "*exercise what might be called «positive» influence, guiding rather than vetoing or obstructing collective action*" (Underdal 1992, 1), facilitando il raggiungimento di soluzioni a problemi comuni (Skodvin e Andresen 2006, 14). Tra vantaggi e svantaggi, circostanze favorevoli e ostacoli, i leader si distinguono per aver modellato le negoziazioni con il passare degli anni.

Tuttavia, essere un leader climatico in un certo momento e contesto non garantisce di esserlo sempre: gli attori che hanno esercitato la loro leadership durante la Conferenza di Parigi non sono necessariamente gli stessi che l'hanno esercitata in precedenza. La Cina e l'India, nonostante fossero grandi emittenti di gas climalteranti, hanno a lungo mostrato un debole impegno nelle negoziazioni, ribadendo il concetto delle responsabilità comuni ma differenziate (*Common But Differentiated Responsibilities*, CBDR) e sfruttando in particolare le disposizioni del Protocollo di Kyoto e gli obblighi in capo ai Paesi sviluppati tramite l'Allegato I; la leadership statunitense era invece subordinata ai cambiamenti politici domestici, rendendolo un attore spesso inaffidabile e incline a ritrattare le proprie decisioni (come lo dimostra il ritiro dal Protocollo); il tentativo dell'Unione Europea era quello di calcare le scene climatiche internazionali, provando a rimanere un giocatore attivo e ambizioso ma venendo occasionalmente oscurato, come a Copenaghen, e sopraffatto da nuove dinamiche globali e interne; i SIDS, al contrario, non erano mai emersi come leader, se non nel periodo che aveva preceduto Parigi. Di conferenza in conferenza, sono perciò aumentati e mutati gli attori con "un posto d'onore" al tavolo dei negoziati, i quali hanno assunto un'importanza climatica diversa e trasformato non solo le aspettative ma anche le ambizioni e gli aspetti presi in considerazione.

In seguito, verranno discusse in breve le tappe principali che hanno anticipato la Conferenza di Parigi e ne saranno evidenziati i tratti salienti, in particolare quelli concernenti gli attori scelti; per l'analisi approfondita delle loro politiche domestiche e internazionali in vista del 2015 e del ruolo della leadership, si rimanda al capitolo 2.

1.2.1. L'inizio

Sebbene l'Accordo di Parigi sia un punto di svolta per l'emergenza climatica, giungervi non è stato semplice. Il percorso verso Parigi comincia alla fine degli anni Settanta, quando l'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM) – diventata nel 1951 un'agenzia delle Nazioni Unite in campo meteorologico, idrologico e geofisico – durante la sua prima conferenza iniziò ad evidenziare i pericoli derivanti dal cambiamento climatico, cercando di sensibilizzare la comunità internazionale e allo stesso tempo capire quanto esso influisca negli esseri umani (WMO 1979; Zillman 2009). La conferenza, di base scientifica, aveva emesso una Dichiarazione (*World Climate Conference Declaration*): questa, richiedeva alle nazioni:

[...] to foresee and to prevent potential man-made changes in climate that might be adverse to the well-being of humanity (WMO 1979).

Da quel momento in poi, molte conferenze intergovernative furono condotte tra gli anni Ottanta e Novanta allo scopo di accrescere la consapevolezza dei Paesi sul tema; uno degli esiti di maggiore successo è stato l'IPCC, un foro scientifico istituito nel 1988 dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*United Nations Environment Programme*, UNEP) e dall'Organizzazione Meteorologica (IPCC 2020a). L'IPCC ha contribuito ad uno studio sempre più attento e specifico del cambiamento climatico ed enormi progressi sono stati compiuti in ambito scientifico. Fornire informazioni scientifiche ai governi affinché possano trattare l'emergenza climatica con i mezzi e le politiche più adatte è uno dei suoi principali compiti, insieme a quello di prevedere gli scenari futuri e i rischi che il cambiamento climatico comporta; composto da 195 membri, ha pubblicato finora cinque rapporti di valutazione e il sesto è in fase di lavorazione (Ibid.). I rapporti sono elaborati da tre diversi gruppi di lavoro: il primo si occupa delle basi scientifiche dei cambiamenti climatici; il secondo degli impatti che i cambiamenti climatici hanno, dell'adattamento e della vulnerabilità; il terzo della mitigazione climatica (Ibid.). In concomitanza con la Seconda Conferenza Climatica dell'Organizzazione Meteorologica, nel 1990 venne pubblicato il primo rapporto di valutazione dell'IPCC che ipotizzava solamente il possibile collegamento tra attività umana e cambiamento climatico

(IPCC 2020b). Ciononostante, ha avuto un ruolo decisivo nella formazione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite, trattato ambientale internazionale nato dal Summit della Terra nel 1992 (Zillman 2009; IPCC 2020b). I report successivi hanno dimostrato gradualmente la colpevolezza dell'essere umano per i mutamenti in atto ma hanno anche continuato a non trovare l'appoggio di un'opinione pubblica che non riusciva a convincersi del fatto che il cambiamento climatico fosse una realtà (Zillman 2009; IPCC 2020b). Solamente con il quinto rapporto dell'IPCC – fondamentale per l'esito dell'Accordo di Parigi – reso pubblico tra 2013 e 2014, le ipotesi hanno trovato conferma in quanto stabilito nei precedenti documenti e la situazione ha iniziato ad essere affrontata in modo diverso (Nespor 2016).

1.2.2. La Convenzione Quadro

Come già anticipato, nel 1992 è stata adottata a Rio de Janeiro durante il Summit della Terra, anche detto Conferenza sull'Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED), la Convenzione Quadro, entrata in vigore un paio d'anni dopo (UNFCCC 2020a). L'UNFCCC si proponeva di prevenire qualsiasi forma di interferenza umana attraverso la stabilizzazione delle emissioni di gas climalteranti. Nonostante all'epoca ci fosse una minore evidenza scientifica, la Convenzione chiedeva alle Parti di agire per il bene comune e per permettere agli ecosistemi di adattarsi lentamente al cambiamento, senza danneggiarli irreparabilmente (UNFCCC 1992). Fu istituzionalizzata perché era necessario rispondere alla crisi climatica con delle misure globali, prese da tutti i Paesi, nonostante non ponesse né rigidi obblighi né scadenze temporali e modalità di attuazione specifiche (Ibid.).

Dedicava però molto spazio al principio delle responsabilità comuni ma differenziate perché l'apporto di ogni Paese al cambiamento climatico è diverso, sebbene il problema sia di portata mondiale. Infatti, da quando il cambiamento climatico è diventato una questione anche politica, i Paesi sono stati suddivisi in ricchi e industrializzati e poveri in via di sviluppo, sottolineando ulteriormente la differenza tra Nord e Sud del mondo. Questo principio, che si basa sulla nozione di "responsabilità storica" e di equità, è anche uno dei temi principali delle negoziazioni climatiche, e prevede che, nonostante tutti i Paesi abbiano precise responsabilità, vengano adottate norme che non vadano a sfavore degli Stati meno sviluppati, ma che assicurino loro un trattamento migliore rispetto a quelli sviluppati (McManus 2009). La differenza tra questi verrà sottolineata molte volte nel corso delle conferenze ed è data dal fatto che nel tempo, gli Stati industrializzati hanno potuto beneficiare della loro situazione economica avvantaggiata,

avviando il loro processo di sviluppo in un periodo in cui non ci si preoccupava degli effetti negativi che i combustibili fossili avevano e hanno sull'ambiente, ponendosi in una situazione privilegiata rispetto agli altri Stati ma contribuendo tuttavia alla degradazione ambientale (Nespor 2016). Frenare lo sviluppo dei Paesi che non hanno contribuito in nessun modo all'eccessiva emissione di combustibili fossili permetterebbe a quelli industrializzati di alimentare la loro superiorità economica (Ibid.). L'articolo 3.1 della Convenzione cita il principio (senza però fornirne una definizione):

The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof (UNFCCC 1992).

In sostanza, venivano sviluppate priorità asimmetriche, chiedendo ai Paesi sviluppati di prendersi la responsabilità in quanto “inquinatori” e di impegnarsi nella riduzione delle emissioni, nella mitigazione dei cambiamenti climatici e nel rifornire con tecnologie, mezzi e finanze i Paesi più sfavoriti mentre a tutti gli altri, veniva chiesto di procedere con il loro sviluppo, ma in modo sostenibile (UNFCCC 1992). Gli Stati parte della Convenzione furono infatti suddivisi in tre gruppi: il primo gruppo, nell'Allegato I, contava i Paesi industrializzati che un tempo erano parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e quelli in transizione verso un'economia di mercato il cui compito era di ridurre le loro emissioni; l'Allegato II conteneva il secondo gruppo, che consisteva esclusivamente nei Paesi della suddetta Organizzazione, a cui era richiesto di dare sostegno, anche finanziario, per promuovere la crescita dei Paesi in via di sviluppo e delle economie in transizione (UNFCCC 2020b). Il terzo era quello dei Paesi che non facevano parte dell'Allegato I, ovvero i Paesi in via di sviluppo, quelli vulnerabili al cambiamento climatico senza restrizioni immediate (Ibid.).

A seguito di quanto stabilito dalla Convenzione Quadro, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate ha causato non poche polemiche: gli Stati sviluppati tendevano a soffermarsi più sulla parte delle “comuni responsabilità”, ribadendo la necessità di sacrifici da parte di tutti, mentre quelli in via di sviluppo preferivano la parte delle “differenziate responsabilità” per poter ricevere maggior sostegno – specialmente finanziario – ed essere esentati dal vincolo delle riduzioni (Okereke e Coventry 2016, 837). Per questi ultimi, il principio era essenziale al fine

della loro partecipazione: non avrebbero mai potuto accettare di far parte di una convenzione in cui sentivano di non essere trattati equamente.

Il principio era intrinseco al concetto di giustizia climatica; Mary Robinson, ex presidente della Repubblica d'Irlanda, la definisce come il collegamento tra:

[...] human rights and development to achieve a human-centred approach, safeguarding the rights of the most vulnerable, communities, regions and countries around the world and sharing the burdens as well as the benefits of climate change and its impacts equitably and fairly (Mary Robinson Foundation 2020).

Combina perciò la problematica ambientale con i diritti umani: si basa sulla consapevolezza che il cambiamento climatico riguarda non solo l'ecosistema, ma anche la società nella sua sfera politica ed etica, e che quindi esista un obbligo morale da parte di tutti per la tutela dei diritti umani (Dipartimento per le politiche europee 2019). In particolare, si riferisce a quei Paesi vulnerabili che sebbene non abbiano contribuito al riscaldamento globale sono i più colpiti dai danni ambientali e non possiedono le risorse necessarie per rispondere alle conseguenze (Ibid.). Affinché le negoziazioni possano riflettere questa idea di giustizia, devono tenere in considerazione il peso diverso che alcuni Paesi sono costretti a sopportare e a cui non riescono a adattarsi, assicurandone i diritti, i rispettivi bisogni e un'equa distribuzione delle risorse (Peralta 2019, 7). Nei Paesi in via di sviluppo il cambiamento climatico enfatizza le molte sfide della società (come le questioni di genere, la povertà, la migrazione), perciò ogni accordo ambientale per stimolare la giustizia climatica dovrebbe utilizzare un approccio legato ai diritti umani che promuova allo stesso tempo lo sviluppo e la sicurezza dell'ambiente, dando la possibilità a qualsiasi comunità di partecipare al processo decisionale e determinare il proprio benessere in relazione al clima (Ibid., 7-8).

A just climate agreement should aim to ensure countries are able to fulfil their full capacity to reach their development goals of improving the quality of life and their right to development (Peralta 2019, 10).

Questo è ciò che scrive Manuelyn Peralta (2019, 10), perché i vincoli a cui i Paesi più poveri sono sottoposti limitano la loro capacità di perseguire lo sviluppo con tutti i mezzi necessari. Garantire equità e differenziazione, anche tramite il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, trovando un equilibrio tra le diverse prospettive di giustizia si è dimostrato essere complicato, abbastanza da generare o punti morti nelle negoziazioni (si veda la tarda adozione

del Protocollo di Kyoto) o negoziazioni di scarso successo (Ibid., 43-46). Questo avviene perché ogni Paese è motivato da interessi personali e politiche di potere, cercando di far prevalere la propria personale idea di “giustizia” (Ibid.).

1.2.3. Il Protocollo di Kyoto

La Convenzione Quadro è stata adottata da 196 Paesi (più un’organizzazione di integrazione economica regionale) che da allora partecipano periodicamente alle Conferenze delle Parti, in genere nel mese di dicembre, per discutere le politiche ambientali da implementare (UNFCCC 2020a). La Conferenza delle Parti (COP) è l’organo esecutivo della Convenzione ed è incaricata di adottare decisioni, considerare azioni future e controllare i progressi, seguendo gli obiettivi fissati dall’UNFCCC (UNFCCC 2020f). Solitamente le negoziazioni vengono condotte dai principali blocchi geopolitici (come l’Unione Europea, l’Umbrella Group e il G77) abbastanza flessibili, dalle organizzazioni non governative e intergovernative, dagli organismi delle Nazioni Unite insieme al mondo scientifico e quello della finanza (Pagetti 2005, 48-49). Di tutte le conferenze organizzate, alcune sono tenute in considerazione più di altre perché hanno avuto maggiori risultati e maggiore seguito da parte del pubblico, anche se in nessun caso raggiungere un accordo è stato facile: gli Stati infatti, assumono posizioni e interessi diversi in base alle loro condizioni e alle loro possibilità bloccando le trattative, soprattutto se si ha a che fare con questioni economiche.

La prima COP si svolse a Berlino nel 1995. Le Parti concordavano nell’affermare che la Convenzione Quadro fosse troppo limitata e inadeguata e che servissero altri due anni di negoziazioni per stabilire obiettivi legalmente vincolanti e delle scadenze precise per la riduzione delle emissioni dopo il 2000 (UNFCCC 2000). Cercando di stabilire scadenze e limiti nelle emissioni, stava ponendo le basi per il Protocollo di Kyoto. Il Mandato di Berlino fu il risultato di questa conferenza: decideva il processo secondo cui i Paesi sviluppati avrebbero dovuto intraprendere delle azioni appropriate volte a combattere il cambiamento climatico, oltre gli anni 2000, con l’adozione di un protocollo (Ibid.). Inoltre, il Mandato viene ricordato perché ha modificato la concezione di responsabilità comune ma differenziata: si passò dall’idea che tutti i Paesi, industrializzati e no, avessero delle responsabilità comuni anche se diverse, all’idea che quelli non inclusi nell’Allegato I non avessero alcun tipo di obbligo ambientale (Nespor 2016).

Una delle più famose e importanti è la COP 3 svoltasi a Kyoto nel 1997, la quale ha dato vita all'omonimo Protocollo, primo strumento legalmente vincolante di cooperazione climatica internazionale (Nespor 2016). Seguendo le direttive del Mandato di Berlino, il Protocollo imponeva obblighi vincolanti solamente ai 37 Paesi sviluppati presenti nell'Allegato I della Convenzione Quadro (Ibid.). Questi, erano tenuti a limitare le emissioni di gas climalteranti contenuti nell'Allegato A del Protocollo: biossido di carbonio, metano, idrofluorocarburi, protossido di azoto, esafluoro di zolfo e perfluorocarburi (Seo 2017, 126). La riduzione doveva avvenire durante il primo periodo di impegno, dal 2008 al 2012, e doveva essere del 5% rispetto ai livelli del 1990, preso come anno di riferimento, mentre le Parti che avessero preso impegno anche nel secondo periodo, dal 2013 al 2020, avrebbero dovuto ridurre le emissioni rispetto al 1990 del 18% almeno (Seo 2017, 124; UNFCCC 2020e). Nell'Allegato B del Protocollo, invece, erano presenti i target di emissioni differenti per singolo Paese: ad esempio, l'Unione Europea aveva un impegno di riduzione dell'8% mentre il Giappone del 6% (Pagetti 2005, 43-45). Per ottenere gli obiettivi prefissati, il Protocollo forniva alcune indicazioni d'azione tramite lo sviluppo di politiche nazionali per la diminuzione delle emissioni come la promozione dell'agricoltura sostenibile e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, ma suggeriva anche la cooperazione internazionale, in quanto lo scambio di informazioni e conoscenze tra Stati è indispensabile per la lotta al riscaldamento globale (EUR-Lex 2011).

Istituiva inoltre tre meccanismi flessibili e innovativi di adempimento, che hanno permesso agli Stati di ottenere attraverso un "mercato mondiale di anidride carbonica" degli ottimi risultati di limitazione delle emissioni in modo economicamente efficiente, rispettando gli obblighi presi a Kyoto (UNFCCC 2020c). Il primo meccanismo, descritto nell'articolo 6 del Protocollo, è detto di "attuazione congiunta" (*Joint Implementation*), secondo cui due Paesi industrializzati si occupano di finanziare progetti di riduzione delle emissioni: i diritti di emissione del Paese ospite vengono accreditati al Paese investitore che può dunque produrre una quantità superiore di gas (Olawuyi 2010, 24). Il secondo è definito nell'articolo 17, ed è lo scambio di quote di emissione (*Emissions Trading*) che consiste nel commercio di "crediti": questi crediti internazionali equivalgono ad una tonnellata di anidride carbonica ridotta o eliminata dall'atmosfera (Ibid., 23); quei Paesi industrializzati che già hanno fatto la loro parte rispettando le limitazioni, possono vendere i crediti a coloro che non riescono a farlo (Ibid., 24); il terzo, disciplinato dall'articolo 12, è il "meccanismo di sviluppo pulito" (*Clean Development Mechanism*), che a differenza dei precedenti non riguarda esclusivamente Paesi industrializzati: infatti questi ultimi, investendo in progetti che alleggeriscano le emissioni di gas serra nei Paesi

in via di sviluppo, possono guadagnare “crediti di riduzione delle emissioni certificate” (*Certified Emission Reduction Credits*, CERs) (Olawuyi 2010, 24; UNFCCC 1998; UNFCCC 2020c). In questo modo, non solo gli Stati industrializzati gestiscono al meglio le loro emissioni agendo quando è più conveniente farlo, ma aiutano anche gli altri a raggiungere uno sviluppo sostenibile, attraverso progetti, tecnologie e investimenti (Olawuyi 2010, 23-24). L’idea di base è che non ha così tanta importanza dove vengono effettuati gli abbattimenti delle emissioni, ciò che conta è che queste vengano ridotte (Commissione Europea 2003).

Anche l’Unione Europea ha un proprio sistema di scambio di quote (ETS UE), creato nel 2005, in cui gli Stati membri fissano dei limiti – che diventano sempre più restrittivi con il passare del tempo – alle emissioni di gas climalteranti di quasi undicimila impianti ad alto consumo energetico, rilasciando loro delle quote che possono essere scambiate: potranno essere vendute se le imprese riescono nei loro obiettivi di abbattimento e potranno essere acquistate dalle aziende in difficoltà (European Commission 2020e). Al termine di ogni anno, le imprese sono tenute a riconsegnare un quantitativo sufficiente di quote che coprano le loro emissioni per non incorrere in multe (Ibid.). Mentre molte Parti, tra cui gli Stati Uniti, dimostravano tutto il loro favore verso questo “mercato di quote” e all’uso del carbone come qualsiasi altra merce di scambio, Cina e G77 vi si opponevano con forza perché il loro desiderio era di fissare limiti alle emissioni e sanzioni per chi non le rispettasse (Olawuyi 2010, 24-25).

Per l’entrata in vigore del Protocollo, e di tutto ciò che esso dispone, servivano 55 Paesi che lo ratificassero e che raggiungessero il 55% delle emissioni globali, come riportano le condizioni indicate nell’articolo 25 (Seo 2017, 124-27). Da subito però ci si rese conto che il Protocollo di Kyoto aveva un grande difetto: erano formalmente esclusi i Paesi in via di sviluppo, che non partecipavano e, soprattutto, non lo ratificavano (Ibid.). Arrivare a comporre il 55% delle emissioni per l’entrata in vigore era dunque molto complicato. Significava che Cina e India, tra i maggiori inquinatori, non avevano alcuna responsabilità nella limitazione delle emissioni, potendo continuare ad ampliare indisturbati le loro economie mentre gli obblighi ricadevano su pochi Stati, come Unione Europea e Giappone, la cui emissione di gas serra era – all’epoca – pressoché bassa (Ibid.). Qualsiasi azione intrapresa dai Paesi sviluppati non avrebbe avuto senso se i maggiori emittenti di anidride carbonica non si fossero assunti le loro responsabilità (Ibid.).

Questo ostacolo rappresentò uno dei motivi per cui gli Stati Uniti si rifiutarono di ratificare il Protocollo, rallentandone l’entrata in vigore fino al 2005, quando aderì la Russia, permettendo di superare la soglia delle emissioni (Moreira e Dos Santos Estevo 2018, 35). Gli Stati Uniti

sentivano di avere sempre meno influenza durante le negoziazioni e non erano sostenitori dell'approccio dall'alto verso il basso del Protocollo, ovvero basato su impegni vincolanti. In più, i costringimenti domestici erano sempre più pressanti: un elemento chiave del loro ritiro da Kyoto fu l'approvazione all'unanimità al Senato della risoluzione Byrd-Hagel del 1997 (Ibid., 35-36). Questa, imponeva al Presidente di non accettare alcun accordo di riduzione delle emissioni di gas serra che non prevedesse la riduzione anche da parte dei Paesi in via di sviluppo (Ibid., 36); ciò che il Congresso temeva di più era che l'economia americana ne soffrisse:

[...] the Senate strongly believes that the proposals under negotiation, because of the disparity of treatment between Annex I Parties and Developing Countries and the level of required emission reductions, could result in serious harm to the United States economy, including significant job loss, trade disadvantages, increased energy and consumer costs, or any combination thereof [...] (Senate 1997).

Inoltre, il presidente George W. Bush sembrava non voler riconoscere gli impatti del cambiamento climatico e l'evidenza scientifica, non dimostrando interesse nelle fonti di energia rinnovabile e preferendo reiterare il suo impegno verso le maggiori raffinerie di petrolio (Vidal 2005).

Presto si comprese che per risvegliare gli interessi degli Stati Uniti sarebbe stato necessario tornare al significato iniziale di responsabilità comuni ma differenziate, quello della Convenzione Quadro in cui le responsabilità erano condivise da tutti e non solamente dai Paesi più facoltosi (Nespor 2016). Tuttavia, la proposta non trovava l'appoggio né di Cina né di India, Paesi considerati ancora in via di sviluppo e non intenzionati a perdere i privilegi del Mandato di Berlino (Ibid.). Le loro esigenze non rappresentavano l'unico intoppo, visto che gli obiettivi che il Protocollo poneva erano quasi irraggiungibili e alcuni Stati, come l'Unione Europea, avevano sì ridotto le loro emissioni, ma aumentando quelle dei Paesi privi di regolazioni climatiche dai quali avevano iniziato ad importare beni (Seo 2017, 125).

1.2.4. L'Accordo di Copenaghen

A Copenaghen, nel 2009, durante la quindicesima Conferenza delle Parti, gli assetti delle negoziazioni climatiche iniziavano a cambiare. Se da un lato la COP 15 è stata un precursore delle politiche climatiche attuali, dall'altro, è considerata da molti un grande fallimento. L'impegno globale era praticamente assente, la cooperazione era molto debole e questo contribuiva alla multipolarità.

Molti Paesi erano delusi dalle conferenze precedenti e dagli atteggiamenti tenuti da alcuni leader politici, tra cui il presidente George W. Bush. Gli Stati Uniti hanno sempre avuto una relazione altalenante nella questione ambientale e dopo il ritiro da Kyoto non erano più percepiti come degli alleati nella lotta contro il cambiamento climatico (Moreira e Dos Santos Estevos 2018, 36-38); a Copenaghen, però, iniziava un impegno diverso da parte loro e da parte del nuovo presidente eletto, Barack Obama che si rivelerà fondamentale per la riuscita dell'Accordo di Parigi: durante il suo secondo mandato farà del clima una questione centrale insieme all'idea di conferire nuovamente agli Stati Uniti il ruolo di potenza leader sul tema (Davenport 2015a). Già durante Copenaghen manifestava questo desiderio, riportando gli Stati Uniti al tavolo dei negoziatori anche se con obiettivi modesti: diminuire le emissioni del 17% entro il 2020 tenendo il 2005 come anno di riferimento (Groen, Niemann e Oberthür 2012, 180). Nonostante le buone intenzioni del Presidente, questi doveva comunque tener conto del Congresso: prima di approvare qualsiasi accordo legalmente vincolante serviva sottoporlo alle due Camere (Ibid., 181). Eppure, questa impossibilità di agire senza il consenso del Congresso non era del tutto uno svantaggio per gli Stati Uniti: le limitazioni domestiche diminuivano il loro spazio di manovra durante le negoziazioni e diminuivano anche la capacità di giungere a compromessi con gli altri Paesi (Souza e Corazza 2017, 68). Infatti, alla COP 15 la presenza degli Stati Uniti era molto attiva e con il raggruppamento di nuove forze, come quelle dei Paesi BASIC (Brasile, Sudafrica, India, Cina), altri attori si ritrovarono nell'ombra (Ibid.).

Tra questi, l'Unione Europea, per la quale la Conferenza di Copenaghen si era rivelata deludente: le sue aspettative erano state disilluse. Ciò a cui aspirava era un accordo legalmente vincolante per limitare le emissioni di anidride carbonica e mantenere l'aumento della temperatura globale sotto i 2°C (Groen, Niemann e Oberthür 2012, 177-78). Il suo obiettivo era molto ambizioso: ridurre le emissioni del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990, superando di gran lunga gli impegni presi da Stati Uniti, Cina e India, i cui tagli alle emissioni erano inferiori e riferiti al 2005 (Ibid., 178, 180). E se durante Kyoto, l'Unione Europea era l'attore principale, l'Accordo di Copenaghen la poneva ai margini, favorendo gli Stati Uniti e i Paesi BASIC (Ibid., 180). Le negoziazioni infatti non avevano prodotto i risultati sperati dall'Unione; una divisione abissale era presente tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo: i primi non volevano legarsi a certi obblighi senza la partecipazione degli altri Stati, i secondi rifiutavano completamente un accordo legalmente vincolante (Ibid., 178).

Anche tra Stati membri non c'erano serenità e coesione: dibattiti interni e conflitti sui temi più importanti erano all'ordine del giorno, in particolare riguardo le misure di adattamento e

mitigazione da adottare nei Paesi in via di sviluppo e la percentuale di riduzione delle emissioni. Ad esempio, Danimarca, Olanda e Gran Bretagna erano favorevoli a profondi tagli nelle emissioni mentre Italia e Polonia no (Groen, Niemann e Oberthür 2012, 179). Queste differenze nelle preferenze erano dettate anche dalla crisi economica interna che le nazioni stavano vivendo; infatti, i Paesi dell'Est Europa erano restii nel garantire aiuti finanziari agli Stati più bisognosi mentre Germania, Francia e Svezia erano più disponibili (Ibid.). A rendere tutto complicato contribuivano anche le procedure interne a ciascuna nazione: i negoziatori non avevano perciò la possibilità di fare granché, e giungere ad una posizione comune era praticamente impossibile (Ibid., 177-80). Le discussioni tra Stati membri non terminarono con la conclusione della Conferenza di Copenaghen: non era stato raggiunto un accordo riguardo l'aspetto finanziario, non c'era unità nemmeno sulla percentuale di emissioni da ridurre e mentre l'Italia e i Paesi dell'Europa Centrale e dell'Est potevano dirsi soddisfatti di aver ottenuto un accordo non vincolante, Svezia, Inghilterra e Francia erano piuttosto amareggiati (Ibid.).

Lo scopo della quindicesima Conferenza era di stipulare un accordo che stabilisse nuovi impegni di riduzione delle emissioni una volta concluso il primo periodo del Protocollo di Kyoto. Il risultato fu un accordo di natura politica, non formalmente adottato dalla COP, ma solo "preso in considerazione" (UNFCCC 2009, 4). Ottenuto l'ultimo giorno delle negoziazioni parallele tra Stati Uniti, Cina, India, Sudafrica e Brasile, faceva riferimento ai 2°C sotto i quali doveva essere mantenuto il riscaldamento globale e al bisogno di un'azione decisiva e congiunta, ma non dava alcuna indicazione sul modo in cui raggiungere questi obiettivi (Vidal, Stratton e Goldenberg 2009).

Le negoziazioni non riuscirono a soddisfare le Parti, in particolare i Paesi in via di sviluppo, che giudicavano come unici responsabili del cambiamento climatico le nazioni ricche e ritenevano che perciò fossero queste ad avere il compito di occuparsene e di garantire finanziamenti ai Paesi che ne erano stati danneggiati (Seo 2017, 128). In quest'ottica, Hillary Clinton, che aveva partecipato all'incontro come Segretario di Stato americano, propose quello che in seguito sarebbe diventato il *Green Climate Fund* (GCF), un fondo di 100 miliardi di dollari americani che i Paesi sviluppati si incaricavano di elargire per aiutare gli Stati più poveri a adattarsi ai cambiamenti e agli effetti negativi legati al clima (Ibid.). In più, venne stabilito che i primi fornissero ai secondi 30 miliardi di dollari tra gli anni 2010-2012 (ENB 2009).

Ad ogni modo, la conclusione della Conferenza era stata considerata dai partecipanti talmente insoddisfacente da sconfortare tutte le Parti: la percezione comune era che non si sarebbe mai

più riuscito a raggiungere un accordo climatico. Al suo termine, queste erano le parole di Obama: “*This progress is not enough. We have come a long way, but we have much further to go*” (Vidal, Stratton e Goldenberg 2009).

Nonostante i giudizi negativi, ha il merito di aver posto le basi – seppur deboli – dell’Accordo di Parigi. Infatti, tutti i partecipanti per la prima volta affermavano di volersi basare esclusivamente sulle ricerche scientifiche, in particolare quelle del quarto rapporto dell’IPCC, per effettuare entro il 2050 serie limitazioni alle emissioni di gas serra (Nespor 2016). Non era mai successo che i Paesi economicamente emergenti prendessero parte alle negoziazioni come gruppo a sé stante, modificando la struttura delle negoziazioni internazionali climatiche (Ibid.). Unendo le forze con gli Stati Uniti, diventavano pionieri degli INDCs, gli impegni di riduzione delle emissioni nazionali, che consentivano la realizzazione di piani di contenimento su base volontaria, iniziando a dissolvere i principi cardine del Mandato di Berlino e invertendo l’approccio del Protocollo di Kyoto da *top-down*, ovvero “dall’alto verso il basso”, a quello *bottom-up*, cioè “dal basso verso l’alto”⁶: a tutte le Parti era chiesto di partecipare alla riduzione delle emissioni attraverso degli accordi che fossero simmetrici e che non prevedessero obblighi differenti per gli Stati contenuti nell’Allegato I (Nespor 2016).

Erano dunque molteplici i cambiamenti che l’Accordo di Copenaghen apportava: prima di tutto, come afferma Eduardo Viola (Viola citato in Souza e Corazza 2017, 69), rispetto al Protocollo di Kyoto, al tavolo dei negoziati sedevano molti più Stati, abbastanza da coprire l’80% delle emissioni globali; tra questi, vi figuravano nuovi leader, come gli Stati Uniti e i Paesi in via di sviluppo che iniziavano a far sentire la loro voce al di sopra di quella europea, chiedendo di avere specifiche e individuali responsabilità, modificando uno degli aspetti caratteristici di Kyoto e instaurando due meccanismi fondamentali – gli INDCs e l’approccio dal basso verso l’alto – per la realizzazione dell’Accordo di Parigi.

1.2.5. La Conferenza a Cancun e la Piattaforma di Durban

Più proficua fu invece nel 2010 la COP 16 a Cancun, che si proponeva di incorporare nel processo delle Nazioni Unite l’Accordo di Copenaghen. Ribadiva la necessità che le Nazioni

⁶ Da qui in poi verranno utilizzate le traduzioni in italiano per riferirsi ai due approcci. Questi, sono molto diversi tra loro: quello dall’alto verso il basso, ad esempio, prevede la presenza di requisiti informativi che accompagnino la presentazione degli impegni, come target precisi riguardo anni, periodi e settori relativi, contempla meccanismi di applicazione e, nella sua forma più pura, dovrebbe imporre anche sanzioni economiche; quello dal basso verso l’alto, invece, si riferisce ad impegni non vincolanti che si adeguano alle esigenze delle singole Parti: contributi non vincolanti e meccanismi di revisione ma nessun meccanismo di applicazione (Janoušková 2018, 8-11).

prendessero impegni sempre più decisi per l'abbattimento delle emissioni di gas serra, riconosceva il bisogno di ridurle entro il 2020 dal 25% al 40% e parlava di misure per limitare il più possibile il riscaldamento globale entro 2°C, e idealmente entro 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali (UNFCCC 2010). A questo fine vennero contemplate revisioni periodiche e sistemi di controlli e verifiche. Era dedicato spazio anche al tema dell'adattamento, definito nel quarto rapporto dell'IPCC come un processo necessario, istituendo il Comitato per l'Adattamento, che tra i vari compiti aveva quello di creare piani di intervento sulle perdite e sui danni che alcuni Paesi sono costretti a subire per colpa del cambiamento climatico. Particolarmente insistenti su questo punto furono gli Stati parte dell'Alleanza dei Piccoli Stati Insulari (*Alliance of Small Island and States*, AOSIS) che avevano introdotto nelle negoziazioni il nuovo tema di “*loss and damages*”, ovvero di perdite e danni: le prime sono situazioni irreversibili, i secondi eventi a cui si può rimediare (Nespor 2016).

Venne inoltre raggiunto il consenso per l'istituzione del *Green Climate Fund*, lo strumento finanziario dell'UNFCCC, il cui consiglio di amministrazione con sede principale a Songdo, in Corea del Sud, era composto da 24 membri: 12 parte dei Paesi sviluppati e 12 dei Paesi in via di sviluppo (Seo 2017, 133). Sarebbe stato gestito provvisoriamente dalla Banca Mondiale, ma non senza creare qualche dissapore: le divergenze tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo si acuivano perché per i primi, il Fondo doveva rappresentare un organismo indipendente, per i secondi doveva redistribuire ai Paesi poveri il denaro raccolto da quelli ricchi per permettere loro di adattarsi ai mutamenti ambientali (Seo 2017, 133; Nespor 2016). Era poi stato formalmente incluso nel testo dell'Accordo il progetto di contenimento delle emissioni per mezzo della riduzione della deforestazione e degradazione, chiamato REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), importante per la protezione degli ecosistemi e per la ricostruzione delle aree forestali (Groen, Niemann e Oberthür 2012, 182).

L'Unione Europea riuscì a far sentire maggiormente la sua voce in queste negoziazioni, recuperando il suo ruolo di leader ed essendo più coinvolta nei processi decisionali. Rimasta scottata da Copenaghen, aveva ridimensionato i suoi scopi: non auspicava più ad un accordo climatico legalmente vincolante per le Parti, né tantomeno ad impegni concreti degli altri Stati (Groen, Niemann e Oberthür 2012, 183). Aveva preferito concentrarsi su limitate azioni per poter mitigare il cambiamento climatico e aveva mostrato l'intenzione di aderire ad un secondo periodo di applicazione del Protocollo di Kyoto, la cui discussione venne rimandata alla successiva COP (Ibid.). Questa posizione più cauta aveva garantito all'Unione Europea un

maggior successo al momento dell'adozione degli Accordi di Cancun, tuttavia rendeva più complicato prevenire e circoscrivere i danni ambientali (Ibid.).

Nonostante non si percepisse più il clima di sfiducia presente a Copenaghen, esistevano comunque delle divergenze tra i membri dell'Unione Europea: i temi più delicati da affrontare rimanevano la questione finanziaria e il traguardo da raggiungere con la riduzione delle emissioni (Groen, Niemann e Oberthür 2012, 183-84). Da una parte vi era il gruppo dei Paesi dell'Europa Occidentale, pronti ad aumentare il target, dall'altra quelli dell'Europa Centrale e dell'Est che prediligevano un approccio più prudente: avrebbero puntato più in alto solo se si fossero impegnati in tal senso anche i maggiori emittenti di gas serra (Ibid.). Tuttavia, questi conflitti interni non furono deleteri come avvenne durante Copenaghen perché rimasero in sottofondo (Ibid.).

Sebbene l'atmosfera fosse più cooperativa perché la volontà di raggiungere un accordo era più forte, l'assenza di ambizioni da parte degli Stati lo rendeva in realtà molto debole, tanto che la Bolivia – l'unica tra i 194 partecipanti – si rifiutò di firmare il documento finale (ENB 2010, 29).

Dopo Cancun, un'ulteriore e decisiva tappa verso Parigi è stata la COP 17 di Durban, in Sudafrica. Con la creazione della Durban Platform, ovvero una Piattaforma d'Azione, si manifestava l'intenzione di programmare entro il 2015 un nuovo trattato climatico più ambizioso dei precedenti, in grado di trattare i temi di adattamento, mitigazione, trasparenza e sviluppo, oltre che gli aspetti finanziari (Nespor 2016). La Piattaforma avrebbe lanciato un nuovo round di negoziazioni volte alla produzione di un "nuovo protocollo, un altro strumento giuridico o concordato" che avesse validità a partire dal 2020, che fosse di natura vincolante e che valesse per entrambi i blocchi (Nespor 2016; UNFCCC 2011). Questo impegno sarà confermato e ribadito anche nelle conferenze successive, a Doha e a Lima (Nespor 2016). Nell'accordo raggiunto, era importante anche quello che non era scritto: infatti, non compariva alcun riferimento esplicito – nonostante fosse implicito – al principio delle comuni ma differenziate responsabilità, né tantomeno alla suddivisione tra Paesi parte dell'Allegato I e Paesi non parte, segnando un nuovo punto di partenza per le negoziazioni climatiche e superando, in questo senso, il Protocollo di Kyoto (Bodansky 2012, 2-3).

Come anticipato durante la Conferenza precedente, era stato approvato un secondo periodo di adempimento del Protocollo di Kyoto a partire dal 2013 perché con la fine del primo sarebbero spirati anche gli obiettivi di tagli alle emissioni degli Stati che lo avevano ratificato (Bodansky

2012); ragion per cui la conferenza di Bali nel 2007 aveva stabilito che sarebbero seguite nuove negoziazioni da concludersi a Copenaghen al fine di produrre un nuovo sistema d'azione contro il cambiamento climatico; tuttavia, dalla COP 15 risultò solamente un accordo di natura non vincolante, adottato come decisione delle Nazioni Unite, e così l'idea di partenza fu resa operativa solo a Durban (Ibid.). Il compito del nuovo regime climatico era di fungere da collegamento verso un accordo globale: quello che sarebbe stato l'Accordo di Parigi (Ibid.).

CAPITOLO 2

Questo secondo capitolo rappresenta il punto di partenza dell'analisi delle negoziazioni che hanno condotto all'Accordo di Parigi ed è strutturato come segue: nella prima parte si considera il contesto storico, ovvero gli eventi importanti che hanno influenzato la Conferenza e l'Accordo stesso; la seconda parte si sofferma sul ruolo della leadership e sulle sue caratteristiche; la terza e ultima parte prende in esame gli attori principali e il loro impegno verso la COP 21, riflettendo sui loro interessi, sulle loro posizioni e sui loro INDCs, oltre ad analizzare in ciascuno di essi l'interazione esistente tra livello domestico e livello internazionale per mezzo della teoria di Robert Putnam sul “*two-level game*” (Putnam 1988).

2.1. Contesto storico

La seguente parte analizza il contesto nel quale si sviluppa l'Accordo di Parigi – indispensabile per interpretarne le dinamiche ed i risultati – ponendo attenzione sia agli aspetti che hanno rischiato di oscurarlo sia a quelli che lo hanno favorito. Si sofferma in particolare su questi ultimi, come: l'impegno del governo francese per garantire la riuscita della Conferenza grazie alla capacità diplomatica nel gestire accordi bilaterali e incontri informali (promossi ben prima di Parigi e condotti nel tentativo di incoraggiare la fiducia tra le Parti, in vista di una futura e necessaria cooperazione climatica), le numerose iniziative giudiziarie volte ad una maggiore sensibilizzazione ambientale, e significativi cambiamenti politici domestici in Paesi che, fino a quel momento, non avevano affrontato in modo adeguato le minacce legate al clima. Viene sottolineata dunque una forte volontà politica e un consenso sempre più emergente – elementi alla base della formazione di un nuovo accordo – come conseguenze di un mutamento nella comunità internazionale, capace di influenzarne il comportamento durante le negoziazioni.

Le aspettative verso la ventunesima Conferenza delle Parti erano altissime. Il presidente francese François Hollande durante una sessione plenaria delle Nazioni Unite aveva affermato che mai prima di allora la posta in gioco di un incontro internazionale era stata così alta perché ad essere a rischio erano il futuro del pianeta e della vita stessa (Davenport e Gardiner 2015). Dopo anni intensi di negoziazioni e tentativi, le Parti si preparavano a predisporre quel “trattato, altro strumento negoziale o risultato concordato con valore legale tra le Parti” da attuare entro il 2020 di cui si era discusso a Durban qualche anno prima (Nespor 2016). Infatti, nel 2015 a

Parigi, si sarebbero riuniti per la terza volta, dopo Kyoto e Copenaghen, i leader mondiali per discutere l'agenda climatica e per ottenere quello che le Conferenze precedenti non avevano ottenuto: un nuovo accordo globale legalmente vincolante.

Tuttavia, nel contesto globale del 2015, la questione climatica non sembrava essere la più urgente (Rei, Gonçalves e Pereira de Souza 2017). Una crisi umanitaria stava paralizzando il sistema mondiale, non in grado di gestire l'enorme afflusso di persone: più di un milione di rifugiati aveva attraversato il Mediterraneo fuggendo dai conflitti e dalle persecuzioni in Siria, Iraq e Afghanistan e generando tensioni all'interno dell'Europa, soprattutto nei Paesi che spesso li accoglievano, tra cui Grecia e Italia (Clayton e Holland 2015); un'altra priorità erano i problemi economici dettati dalle tensioni diplomatiche tra Russia e Occidente: Europa e Stati Uniti avevano imposto a Mosca delle sanzioni economiche a causa della cooperazione di quest'ultima con le forze separatiste ucraine (Borger, Lewis e Rowena 2014; *Il Fatto Quotidiano* 2014)⁷; mentre, a distanza di qualche settimana dall'inizio della ventunesima Conferenza delle Parti, l'attenzione mondiale era rivolta alla capitale francese duramente colpita da un attentato terroristico rivendicato dallo Stato Islamico, dopo che la Francia, aderendo all'iniziativa americana, aveva colpito la Siria con raid aerei⁸ (Torpey et al. 2015). Con la sicurezza internazionale in pericolo, il clima a Parigi era molto teso e incerto ma il fatto che nessun Paese si fosse ritirato dal summit dimostrava che la volontà politica di ottenere un accordo superava le difficoltà relative alla partecipazione – che non riguardava solo i capi di Stato, ma anche negoziatori, giornalisti e attivisti (Harvey 2015a).

Nonostante i diversi ostacoli lungo il percorso, c'erano i presupposti per rendere un accordo possibile. Oltre ad una forte volontà politica, era evidente la capacità della diplomazia francese nel gestire una situazione di disordine e nel creare passo dopo passo fiducia tra le Parti, ponendo le basi per ottenere un accordo significativo e facilitare un processo negoziale trasparente e inclusivo (Diringer 2015). I preparativi erano iniziati con largo anticipo, a partire da accordi bilaterali, come quello tra Stati Uniti e Cina nel novembre del 2014, e incontri informali, in

⁷ Le misure punitive imposte alla Russia prevedevano di colpire il settore finanziario, quello della difesa e quello energetico: tra le sanzioni vi erano restrizioni negli export di tecnologie, nell'accesso dei capitali al mercato europeo delle banche russe e nelle forniture dei servizi per lo sfruttamento degli idrocarburi. Le sanzioni sarebbero terminate con l'adempimento di Mosca ai suoi impegni nel porre fine alla crisi (Borger, Lewis e Rowena 2014; *Il Fatto Quotidiano* 2014).

⁸ Secondo Oliver Tickell del *The Ecologist*, non è da escludere che tra gli obiettivi degli attentatori vi fosse anche la COP 21, il primo grande evento climatico dopo sei anni dalla conferenza di Copenaghen, che prometteva di ricevere un'attenzione globale verso le tematiche più sostenibili: essendo una grande parte del potere dell'ISIS derivante infatti dal petrolio, “[...] *the last thing it needs is a global climate agreement that will, over time, limit global consumption of fossil fuels*” (Tickell 2015).

particolare un pranzo di lavoro tenutosi a New York e una serie di conferenze chiamate “*Toward 2015*”. L’incontro a New York era svolto in parallelo al Summit delle Nazioni Unite per istituire l’Agenda 2030 per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals, SDG*)⁹ nel settembre del 2015, co-presentato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon, il presidente francese François Hollande e quello peruviano Ollanta Humala; i tre richiedevano cooperazione e azioni concrete ai partecipanti verso l’Accordo di Parigi come punto di svolta per la riduzione delle emissioni climalteranti e delle disuguaglianze sociali ed economiche (*UN News* 2015). *Toward 2015* invece, consisteva in una serie di otto sessioni informali negli Stati Uniti, in Germania e in Svizzera a cui avevano partecipato all’incirca venti Paesi e presiedute dall’ex ministro dell’ambiente sudafricano Mohammed Valli Moosa e dal negoziatore della Norvegia Harald Dovland: queste riunioni anticipavano i concetti base da discutere a dicembre tra cui la forma legale dell’accordo, la presentazione degli INDCs e il mantenimento del riscaldamento globale sotto i 2°C (*Toward 2015* 2015).

In più, la pubblicazione del quinto rapporto dell’IPCC (AR5) aveva permesso una maggiore sensibilizzazione da parte dei governi; molte iniziative giudiziarie sono state promosse dal 2015 in poi contro alcuni governi accusati di omettere i rischi derivanti dal cambiamento climatico, violando i diritti umani (Nespor 2016). Un caso su cui si è pronunciata la Corte Suprema dell’Aja, di grande interesse mediatico perché il primo in cui un giudice richiedeva ad un governo di prendere precauzioni per la salvaguardia del clima, “Olanda c. Urgenda”, aveva posto in risalto la relazione esistente tra diritti umani e ambiente (*Ibid.*). L’associazione ambientalista Urgenda¹⁰ aveva presentato ricorso nel 2013 insieme ad 886 cittadini affinché l’Olanda, tra i maggiori inquinatori in Europa, avviasse profonde azioni per ridurre le emissioni di gas serra e tutelare il diritto dei cittadini di vivere in un ambiente salubre (Urgenda 2020); a seguito della sentenza da parte del Tribunale distrettuale nel 2015, di un ricorso dell’Olanda alla Corte d’Appello e uno alla Corte Suprema, al Paese era stato richiesto di adottare politiche più rigorose per il cambiamento climatico e tagliare le sue emissioni rispetto ai livelli del 1990 almeno del 25% entro il 2020 (*Ibid.*). Rendendolo un precedente, altri cittadini hanno iniziato a denunciare i loro governi basandosi sugli obblighi stabiliti dall’IPCC, dalla Convenzione

⁹ L’Agenda 2030 ha sostituito gli otto Obiettivi di sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals, MDG*) che i membri delle Nazioni Unite si erano promessi di raggiungere entro il 2015. Ha validità a partire dal 1 gennaio 2016: prevede 17 obiettivi e 169 target come piano d’azione valido sia per le persone che per il pianeta in funzione di uno sviluppo sostenibile; sono attività che vanno di pari passo e si completano l’una con l’altra, proponendosi, tra le varie cose, di porre fine alla povertà oltre che di rafforzare la pace universale e la giustizia, l’azione climatica, la parità di genere e un’educazione di qualità (UN 2020).

¹⁰ Urgenda è una fondazione olandese che promuove la transizione sostenibile della società, in particolare verso un’economia circolare, attraverso l’uso di energie rinnovabili (Urgenda 2020).

Quadro e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oltre che dalla Carta dei principi di Oslo (*Oslo Principles on Global Climate Change Obligations*). Quest'ultima, resa pubblica nel marzo del 2015, è una proposta lanciata da un gruppo di esperti che fornisce ai giudici *l'opinio iuris* per proibire quelle condotte capaci di causare danni nei confronti dell'ambiente e delle persone da parte di alcuni Stati, attraverso principi che consentano di stabilire se un governo ottempera o meno i suoi obblighi legali (Powles e Khan 2015).

Anche alcuni cambiamenti politici all'interno degli Stati e da parte dei loro leader avevano favorito la conferenza di Parigi (Davenport e Gardiner 2015). Il Canada, nelle elezioni del 2015, aveva rimpiazzato il suo primo ministro Stephen Harper con il liberale Justin Trudeau e con lui era cambiato anche l'impegno climatico: mentre Harper riteneva il Paese una superpotenza energetica e le politiche ambientali dannose per l'economia – abbastanza da far ritirare il Canada dal Protocollo di Kyoto¹¹ – Trudeau si proponeva obiettivi più incisivi (Worland 2015; Austen 2015). Quest'ultimo, giudicando inadeguata la decisione del suo predecessore di tagliare le emissioni del 30% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, aveva invitato i suoi oppositori e i leader delle altre province a sostenere la sua delegazione a Parigi per trovare una strategia vincente, fondata sulla scienza, dichiarando che: *“In 2015, pretending that we have to choose between the economy and the environment is as harmful as it is wrong”* (Worland 2015; Austen 2015). Nonostante le sue possibilità fossero circoscritte per il tempo limitato a disposizione prima delle negoziazioni, aveva promesso un piano d'azione ecosostenibile entro 90 giorni dalla sua elezione (Austen 2015). Ogni provincia canadese poteva scegliere indipendentemente il modo in cui raggiungere i target, partecipando ai piani nazionali e dimostrando collaborazione con il governo, soprattutto con l'Alberta, la regione canadese ricca di petrolio, disposta a supportare una nuova tassa sul carbonio, ovvero una tassazione sulle risorse energetiche che producono diossido di carbonio e lo rilasciano nell'atmosfera (*The Narwhal* 2015).

Persino la Russia rifletteva un punto di svolta mostrandosi solidale e ammettendo le sfide poste dal cambiamento climatico. Poco prima della conferenza, il Presidente Vladimir Putin aveva riconosciuto la responsabilità del suo Paese nelle emissioni di gas serra, essendo la Russia al quarto posto nella classifica degli inquinatori (Davenport 2015b); ciononostante, per alcuni quella di Putin rappresentava una mossa strategica per riconquistare un posto al tavolo dei

¹¹ L'obiettivo del Canada nel Protocollo di Kyoto era di tagliare le emissioni del 6% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2012; non essendo poi riuscito a raggiungere il suo target, se non si fosse ritirato avrebbe dovuto pagare circa 14 miliardi di dollari, ovvero il costo dei permessi di emissione del carbone acquistati da altri Stati parte del Protocollo per adempiere ai suoi obiettivi (Vaughan 2011).

negoziati (Ibid.). Per molti anni il riscaldamento globale non aveva riscosso molto interesse né all'interno della società – i media infatti, lo menzionano molto raramente e la comunità non lo ritiene un problema prioritario – né dal governo: di fatto, il Protocollo di Kyoto è stato ratificato sette anni dopo la sua adozione solo perché l'Europa aveva promesso in cambio alla Russia la possibilità di entrare a far parte dell'Organizzazione Mondiale del Commercio¹² (Russell 2015).

In generale, la comunità internazionale aveva subito profondi cambiamenti dalla Convenzione Quadro; in particolare, si era assottigliata sia la differenziazione esistente tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo sia la suddivisione tra Paesi ricchi e poveri, modificando la bilancia del potere: Cina e India, ad esempio, avevano sviluppato la loro economia e rafforzato la politica, iniziando a contribuire maggiormente alle emissioni di gas climalteranti (Nespor 2016). Questi nuovi giocatori erano anch'essi responsabili del riscaldamento globale e avevano il dovere di assumersi nuovi impegni: ci si stava infatti allontanando dalla struttura del Protocollo di Kyoto in cui gli Stati badavano esclusivamente al loro interesse personale e agivano in quello collettivo a condizione che anche le altre Parti avessero fatto lo stesso – si pensi agli Stati Uniti: la loro mancata ratifica del Protocollo di Kyoto era dovuta all'assenza di obblighi ambientali per quei Paesi ritenuti in via di sviluppo (come Cina, India, Sudafrica e Brasile) ma che in realtà inquinavano come quelli sviluppati. Era perciò necessario un approccio differente.

Martin Kaiser di Greenpeace aveva affermato:

This process is too important to be a high-risk poker game. They [i Paesi] need to put down their cards and play together as a team (Harvey 2015b).

Per questo, prima di giungere a Parigi le Parti avevano stabilito che degli impegni di natura volontaria sarebbero stati più facilmente raggiunti rispetto a quelli imposti dalla comunità mondiale: così facendo, ogni Paese aveva la possibilità di offrire il proprio contributo per mantenere l'aumento della temperatura sotto i 2°C sulla base delle rispettive capacità. Gli INDCs, sono stati la prova dello sforzo collettivo e del progresso, nella dimostrazione di un nuovo modo di agire da parte degli Stati (Doelle 2016): prima della Conferenza, 149 Paesi – quasi tutti – avevano già presentato i loro piani con gli obiettivi di riduzione delle emissioni e di adattamento ai cambiamenti climatici, mostrando la loro volontà di agire rispetto alla

¹² La Russia aveva firmato a Mosca nel 2004 un accordo commerciale raggiungendo un compromesso con l'Unione Europea: l'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio in cambio della ratifica del Protocollo di Kyoto (Arvedlund 2004). Il Paese infatti, dopo il ritiro degli Stati Uniti dal Protocollo, era indispensabile per la sua entrata in vigore, rappresentando il 17% delle emissioni mondiali; allo stesso tempo, l'accordo era vantaggioso per la Russia perché una futura adesione all'Organizzazione l'avrebbe integrata nell'economia globale e ne avrebbe promosso la crescita interna (Ibid.).

questione climatica, un enorme passo avanti a confronto dei Paesi dell'Allegato I sottoposti a precisi obblighi derivanti dal Protocollo (Jacobs 2015).

Ciò che ci si aspettava da Parigi era di riuscire ad implementare un accordo globale e legalmente vincolante. L'accordo avrebbe dovuto essere composto da una serie di misure politiche create per una profonda mitigazione climatica, in grado di responsabilizzare tutti i Paesi e di segnare una svolta nelle negoziazioni dopo anni di tentativi inconcludenti. A tal fine, gli elementi da tenere in considerazione sono molteplici, a partire dal fatto che le negoziazioni climatiche sono particolarmente complicate a causa dell'elevato numero di partecipanti, ciascuno con caratteristiche, interessi e richieste differenti da conciliare, nonostante siano tutti accomunati dal desiderio di far prevalere la propria idea di giustizia. Date queste premesse, sono indispensabili degli attori che vengano riconosciuti come leader per facilitare il processo negoziale e determinarne l'esito.

2.2. La leadership

“The more complex the negotiation setting [...] the more likely that some actors will emerge as leaders and others as followers [...]” (Underdal citato in Bang, Hovi e Skodvin 2016).

Arild Underdal per leadership intende una “*relationship between leaders and followers*”, un concetto relazionale, nel quale entrambi gli attori sono fondamentali per dare vita alla relazione stessa (Underdal 1992, 2). Nelle negoziazioni internazionali, anche in quelle climatiche, la leadership è un elemento indispensabile perché può determinarne il successo o il fallimento: un attore internazionale, se è leader significa che riesce a guidare le altre Parti e il loro comportamento verso un certo obiettivo (Young 1991, 281; Karlsson et al. 2011, 92). Ciò che riesce a fare è generare l'effetto di “*bandwagon*”, ovvero spronare gli altri ad emularne le azioni, producendo un processo a catena in cui più Paesi lo seguono e più continueranno a seguirlo.

Il concetto di leadership secondo Groen, Niemann e Oberthür (2012) è composto da due nozioni: la direzione, cioè fin dove un attore riesce a guidare gli altri verso uno scopo comune, e il raggiungimento degli obiettivi, nella misura in cui una Parte riesce a trasformare i propri obiettivi in decisioni prese dalle COP, aumentando il proprio successo e perciò la propria leadership. Una leadership che, a causa della complessità del problema climatico, dell'alta posta

in gioco e dell'ampia partecipazione da parte degli Stati nelle negoziazioni, assume un ruolo primario: deve essere presente un leader capace di sbloccare la situazione quando gli impedimenti delle azioni collettive rischiano di mettere in stallo le trattative, il che avviene spesso: in generale, nessuno Stato vuole intraprendere azioni ambiziose se gli altri Stati non sono disposti a fare lo stesso ed il rischio è "il gioco al ribasso", limitarsi cioè ad adottare misure minime accettabili dalla Parte meno determinata, ponendo in atto la "legge della Parte meno ambiziosa" (Karlsson et al. 2011, 93). Per questo motivo, il leader deve dimostrare di essere un modello di comportamento non solo a parole, ma anche con i fatti (Ibid.).

Secondo Parker e Karlsson (2018, 521-22) esistono diversi tipi di leadership: intellettuale, strutturale, direzionale e strumentale. La leadership intellettuale si riferisce alla capacità di ideare soluzioni a problemi collettivi, modificando la percezione del problema stesso o attraverso proposte innovative; spesso implica la padronanza di competenze scientifiche per poter comprendere le cause del cambiamento climatico e le sue soluzioni (Parker, Karlsson e Hjerpe 2015, 5; Liefferink e Wurzel 2017, 957). Strutturale, significa saper agire attraverso le risorse di potere che si detengono – ricchezza economica, potere politico, potere militare, risorse materiali¹³ – facendo la differenza; questo tipo di leadership può attribuirsi anche ad un Paese coinvolto in maggior misura in un problema ambientale: ad esempio, chi è in special modo imputabile dell'aumento delle emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera (Liefferink e Wurzel 2017, 957). Direzionale, indica l'intraprendere azioni unilaterali, fornendo l'esempio da seguire alle altre Parti mostrando la fattibilità e la superiorità di certe soluzioni, persuadendo altri a seguirne le orme (Parker e Karlsson 2018, 522); strumentale, implica la capacità di usufruire delle "abilità negoziali" e di ciò che può consentire di raggiungere più facilmente un accordo, come la formazione di coalizioni e alleanze (Parker e Karlsson 2018, 522; Parker, Karlsson e Hjerpe 2015, 5). Possono essere ugualmente importanti nella formazione di un accordo, nonostante sia raro – ma non impossibile – per un singolo attore ricoprire tutti i ruoli.

Ciascun tipo di leadership può essere abbinato ad una specifica posizione. La posizione è determinata dall'ambizione interna o esterna di uno Stato e dal grado – elevato o basso – che la contraddistingue (Lystad 2018, 50). Ambizione interna ed esterna sono strettamente connesse tra loro, in quanto un'elevata ambizione esterna spinge le altre Parti a prendere esempio e seguire il leader ed è facilitata dall'elevata ambizione interna, capace cioè di promuovere nuove

¹³ La leadership strutturale è fondata specialmente sul potere economico, mentre quello militare non è particolarmente rilevante nel contesto ambientale, visto che nessun Paese con la sola forza militare può contrastare il cambiamento climatico (Liefferink e Wurzel 2017, 957).

misure climatiche domestiche e portarle all'adozione (Ibid.). Questa casistica, delle quattro posizioni che uno Stato può assumere, rappresenta quella del *pusher* (Lieverink e Wurzel 2017, 954). *Pioneer*, invece, è colui che combina un'elevata ambizione interna con una bassa ambizione esterna, adoperandosi domesticamente per favorire le politiche climatiche ma senza preoccuparsi dei seguaci; ad ogni modo, ciò non significa che non riesca ad attrarne: alcuni possono volerne emulare le azioni, ma è una conseguenza non intenzionale (Ibid.). Per il *symbolic leader* le ambizioni esterne sono elevate ma non coincidono con quelle interne che al contrario sono decisamente basse (Ibid.). L'ultimo tipo è classificato come *laggard* e non dimostra alcun tipo di leadership, essendo l'ambizione interna ed esterna basse (Lystad 2018, 50; Liefferink e Wurzel 2017, 954).

Infine, è essenziale che un leader sia riconosciuto come tale dalla maggior parte degli attori – oltre che dai Paesi, anche da coloro che stabiliscono i risultati delle negoziazioni, come i rappresentanti di governo e i negoziatori stessi, oppure coloro che hanno la possibilità di influenzare l'immaginario collettivo, come i media – e non solo da un piccolo nucleo (Karlsson et al. 2011, 99), sebbene sia difficile esserlo su ogni aspetto della questione climatica: alcuni infatti sono percepiti come leader nel gestire i problemi legati alla mitigazione, altri all'adattamento e alle questioni relative alla giustizia climatica o ancora, allo sviluppo e al supporto energetico e tecnologico (Ibid., 101-02).

Nella storia delle negoziazioni climatiche i principali leader sono stati i Paesi sviluppati, in particolare, gli Stati Uniti e l'Unione Europea, ma la lista potrebbe estendersi anche ad economie emergenti, come la Cina e il Brasile, sempre meno inclini a rimanere semplici osservatori al tavolo delle negoziazioni. Risulta evidente che non esista un unico leader in ambito climatico.

2.3. Gli attori

Il 30 novembre 2015 più di 100 capi di Stato e 196 Parti erano presenti all'apertura della Conferenza di Parigi (Falkner 2016, 1114). Nella parte che segue verranno esaminati i principali attori che hanno preso parte alla COP 21. In particolare, verranno osservati tre aspetti: gli interessi, le posizioni e gli INDCs. Ciò che si potrà constatare alla fine, è che nuovi attori sono emersi nella scena internazionale, sapendo far valere le proprie idee in vista di Parigi; altri si sono riaffermati come leader e hanno permesso uno sblocco dei negoziati; altri ancora, hanno

assunto un ruolo nuovo, ma ugualmente fondamentale. Accomunati dalla costruzione di alleanze e coalizioni, hanno saputo dimostrare la loro capacità diplomatica e volontà politica di giungere ad una Conferenza che avrebbe potuto dare una svolta alla situazione climatica. Per comprendere al meglio le dinamiche della Conferenza di Parigi è utile basarsi sulla teoria di Putnam del *two-level game* (Putnam 1988). Lo scopo in questo contesto, non è quello di provare la teoria, ma di utilizzarla per interpretare la COP 21.

2.3.1. *Two-level game*

La teoria di Putnam si incentra sul concetto di interazione. L'interazione avviene tra due livelli: quello nazionale e quello internazionale. Il Livello 2 corrisponde a quello nazionale ed è composto da gruppi domestici – classi sociali, opinione pubblica, gruppi di interesse, Parlamento – che fanno pressione al governo e interagiscono con esso per soddisfare i loro interessi e raggiungere un accordo il più possibile vantaggioso (Putnam 1988, 434-35). Allo stesso tempo discutono della possibile ratifica¹⁴ dell'accordo stesso (fase della ratifica), mentre a livello internazionale – Livello 1 – i governi nazionali cercano di accontentare le pressioni domestiche mentre negoziano un accordo (fase della negoziazione) (Ibid., 436). Ciascun livello dunque influenza l'altro: ci saranno consultazioni e riunioni a Livello 2 per stabilire una posizione iniziale in vista delle negoziazioni a Livello 1, le quali a loro volta sono obbligate a ripartire da zero se non avviene la ratifica a livello nazionale, non trovando un accordo (Ibid., 437).

Ogni negoziatore¹⁵ siede ad entrambi i tavoli dei negoziati (Putnam 1988, 434). Per raggiungere un accordo deve prevenire la mancata ratifica a Livello 2 e l'impasse a Livello 1, sovrapponendo il proprio “*win-set*” con quello degli altri (Ibid. 437). Il *win-set* è l'insieme di tutti i possibili accordi negoziati a Livello 1 che “vincerebbero” – cioè permetterebbero la ratifica – a Livello 2. Per questo motivo, la caratteristica fondamentale dei *win-sets* è la loro dimensione: “*larger win-sets make Level 1 agreement more likely*” (Ibid.). A stabilire la

¹⁴ Per ratifica Putnam intende qualsiasi tipo di processo decisionale a livello domestico che promuova, formalmente o no, un accordo a livello internazionale (Putnam 1988, 436). Quello della ratifica è un processo delicato e incerto perché dipende dal numero di giocatori nazionali e dalle loro preferenze.

¹⁵ Il capo negoziatore in realtà non è un attore imparziale; qualsiasi azione è ponderata anche in base ai suoi interessi: cerca di migliorare la sua reputazione a Livello 2, sfrutta le negoziazioni internazionali per appoggiare le politiche che rappresentano, a sua opinione, l'interesse nazionale o che domesticamente non avrebbe il potere di realizzare (Putnam 1988, 456-57). Sebbene normalmente il capo negoziatore dia la priorità alle esigenze domestiche, egli detiene il potere di veto sui possibili accordi (Ibid.).

dimensione di un *win-set* sono tre fattori: il primo, riguarda le preferenze¹⁶ del Livello 2, tenendo in considerazione gli interessi eterogenei o omogenei dei gruppi domestici; il secondo è fondato sulle istituzioni nazionali, come le procedure di ratifica¹⁷; il terzo e ultimo, si basa sulle strategie che i negoziatori attuano a Livello 1 per massimizzare i *win-sets* delle altre Parti, come il richiamo all'attenzione dei media o il favore domestico del capo negoziatore¹⁸ (Putnam 1988, 442).

L'idea di massimizzare i *win-sets* degli altri deriva da un principio generale di Thomas Schelling che postula che la debolezza è potere: "*Power to bind-oneself*" (Schelling 1980), è paradossalmente il potere che scaturisce dall'essere "legati", cioè vincolati o obbligati da qualcosa o qualcuno. È una tattica spesso usata nelle negoziazioni internazionali perché consente di fare minacce e promesse credibili ed è nella credibilità che risiede il "*bargaining power*", il potere negoziale dal punto di vista distributivo, quando cioè un negoziatore guadagna qualcosa a scapito di un altro negoziatore (Schelling 1980, 21). Debolezza è dunque forza, data dalla mancanza di libertà nel poter agire. Sfruttare questa strategia al meglio significa saper comunicare in modo persuasivo, soprattutto pubblicamente, in modo da non poter più modificare gli impegni e gli impedimenti dichiarati per non ledere la propria reputazione e "salvarsi la faccia" (Ibid.).

Putnam riprende questa teoria, affermando che: "*The larger the perceived win-set of a negotiator, the more he can be «pushed around» by the other Level 1 negotiators*" (Putnam 1988, 440), perché più un *win-set* è ampio e più il negoziatore si rende disponibile ad accettare qualsiasi proposta agli occhi degli altri; al contrario, un *win-set* ristretto può rappresentare un vantaggio perché limita l'agire del negoziatore, oltre a restringere le opzioni a lui disponibili. Il concetto di fondo è: "Non posso accettare questa proposta perché domesticamente non verrebbe accolta". Sebbene spesso generi benefici al negoziatore che sfrutta questa tattica, a volte il rischio in cui si può incorrere è quello dello stallo, che di conseguenza blocca le negoziazioni in atto (Putnam 1988, 440; Schelling 1980).

Verranno ora esposte le politiche climatiche ed energetiche intraprese dai cinque attori presi in considerazione (SIDS, Stati Uniti, Cina, Unione Europea e India) per comprendere la situazione

¹⁶ È indispensabile tenere a mente che gli Stati, composti da una pluralità, raramente presentano una posizione unificata.

¹⁷ Il processo di ratifica può condizionare molto l'ampiezza di un *win-set*: che venga richiesta la maggioranza dei 2/3, ad esempio, piuttosto che il semplice consenso, influisce sulla possibilità di ottenere un accordo perché sono necessarie più persone favorevoli ad esso (Putnam 1988, 448).

¹⁸ I negoziatori del Livello 1 beneficiano dell'estesa popolarità dei propri corrispettivi in quanto aumentano: il *win-set* di questi ultimi, il potere negoziale dei primi e le chance di successo di entrambi (Putnam 1988, 451).

a livello domestico e gli interessi nazionali (Livello 2) nel periodo precedente alla COP 21, mentre, dal punto di vista internazionale (Livello 1) verranno illustrate le rispettive posizioni e, come espressione della volontà domestica, gli INDCs da presentare al tavolo negoziale.

2.3.2. I SIDS

I SIDS sono un gruppo di Piccoli Stati Insulari in via di sviluppo dotati di particolari condizioni economiche, sociali e ambientali che li pongono in una posizione di svantaggio nel processo di sviluppo. Piccoli mercati domestici e dipendenza da quelli esterni, alti costi energetici e fragili ambienti naturali sono solo alcune delle sfide che i SIDS affrontano (Ourbak e Magnan 2017, 2201). Sono soprattutto vulnerabili al cambiamento climatico: l'aumento del livello del mare, l'acidificazione e il riscaldamento degli oceani, frequenti precipitazioni ed eventi climatici estremi rappresentano un rischio continuo; per questo motivo si sono riuniti in una Alleanza, quella degli AOSIS, con lo scopo di sensibilizzare il resto del mondo riguardo la loro condizione precaria e per richiedere oltre che supporto, anche una forte risposta contro l'emergenza ambientale (Ibid.). L'Alleanza venne creata nel 1990; è un gruppo eterogeneo composto da 44 membri delle Nazioni Unite tra cui cinque osservatori – ma non sono esclusivamente “isole” o isole “piccole” in senso stretto – e rappresentano il 28% dei Paesi in via di sviluppo (Ibid., 2201-02). Il loro contributo al cambiamento climatico è esiguo – basti pensare alle Isole Salomone le cui emissioni annuali sono circa lo 0.01% – e rispecchia il loro livello di sviluppo economico, nonché la loro bassa popolazione (Hoad 2015, 260).

A differenza del loro peso economico e politico, nelle negoziazioni climatiche hanno avuto un ruolo importante riuscendo ad imporsi e ad influenzare gli altri Paesi. Il loro impegno verso la ventunesima Conferenza delle Parti iniziava prima del 30 novembre 2015: molti leader dell'AOSIS si erano concentrati sulla diplomazia e avevano promosso incontri informali pubblicizzando la loro situazione, anche attraverso l'uso dei media (Ourbak e Magnan 2017, 2202). Già nel 2013 in un incontro nelle Isole Marshall, era stato redatto un documento di 12 pagine, la Dichiarazione di Majuro, in cui gli Stati, tra cui anche Australia e Nuova Zelanda, si facevano portavoce del disappunto generale nel constatare i minimi progressi compiuti fino a quel momento per ridurre le emissioni di gas serra (King 2013):

We, the Leaders of the Pacific Islands Forum, underline the need for urgent action at all levels to reduce greenhouse gas emissions commensurate with the science and to respond urgently and sufficiently to the social, economic and security impacts of climate change to

ensure the survival and viability of all Pacific small island developing States, in particular low-lying atoll States, and other vulnerable countries and regions worldwide (Majuro Declaration 2013).

Anche la Dichiarazione di Suva sul cambiamento climatico è nata in questo contesto: adottata il 4 settembre 2015 dai maggiori esponenti del Forum delle Isole del Pacifico (*Pacific Islands Development Forum*) esprime la loro preoccupazione verso gli impatti del cambiamento climatico e le misure necessarie, nazionali e internazionali, per l'adattamento e la mitigazione (Wiseman 2015). Nell'articolo 1 della Dichiarazione si legge:

[We] Are gravely distressed that climate change poses irreversible loss and damage to our people, societies, livelihoods, and natural environments, creating existential threats to our very survival and other violations of human rights to entire Pacific Small Island Developing States (Suva Declaration 2015).

Entrambe le Dichiarazioni sono un esempio del lavoro dei negoziatori nel facilitare il processo in vista della Conferenza di Parigi e della loro capacità di presentarsi come un blocco unito nell'espone i propri interessi e posizioni affinché la loro voce, nonostante la piccola misura delle loro delegazioni, venisse ascoltata (Ourbak e Magnan 2017, 2203).

Diversi fattori spiegano il successo degli AOSIS, secondo Davis (Davis citato in Betzold, Castro e Weiler 2012, 4). Il primo è dato dalla verità e dalla giustizia della causa, ovvero dalla loro vulnerabilità alle conseguenze del cambiamento climatico: questa sensibilità conferiva loro un'influenza morale; il secondo, è il supporto che hanno dall'evidenza scientifica; il terzo, il senso di unità che le lega, essendo tutti i Paesi minacciati dal cambiamento climatico (Ibid.).

Gli AOSIS sono accomunati dalla loro vulnerabilità, ma sono 39 Paesi differenti e minacciati in modo diverso dal cambiamento climatico (Betzold, Castro e Weiler 2012, 5). Per alcuni, come per le Maldive o Tuvalu, reagire all'inquinamento e all'aumento delle emissioni è una questione di sopravvivenza; per altri, come il Belize o Cuba, si tratta di affrontare gli impatti sulle aree costiere ai quali però si potrebbero adattare (Ibid.). Nel corso degli anni, ciascun Paese ha cercato di adottare politiche e misure, sia climatiche che energetiche, per fronteggiare il problema. In seguito, ne verranno illustrati alcuni.

Nel 2009 il presidente delle Maldive, Mohamed Nasheed, annunciava di voler rendere il proprio Paese a impatto zero entro una decina d'anni, e, valendosi dell'aiuto degli esperti britannici di cambiamento climatico, Chris Goodall e Mark Lynas, aveva dato forma ad un pacchetto di

misure necessarie da attuare entro il 2020 per evitare ulteriori danni al Paese, al quale un solo metro in più nel livello del mare era sufficiente per renderlo inabitabile (Clark 2009). Energia rinnovabile, pannelli solari e veicoli elettrici erano solo alcune delle loro proposte. Sebbene queste misure avessero un costo elevato, a lungo termine i benefici sarebbero stati parecchi, non solo a livello ambientale, ma anche economico, derivante dalla capacità di poter provvedere alla propria energia anziché importare petrolio dall'estero (Ibid.). Tuttavia, il costo economico non era l'unico ostacolo alla mitigazione e all'adattamento: come affermato dal Presidente stesso, le Maldive non possedevano le competenze necessarie (Clark 2011). Per questo motivo, era stata lanciata una raccolta di informazioni, suggerimenti e idee online per ricevere consigli e contributi tecnici e finanziari da parte di esperti al fine di delineare un piano valido per passare dal petrolio alle energie rinnovabili, in particolare per generare il 60% dell'elettricità del Paese per mezzo dell'energia solare entro il 2020 (Ibid.).

Le politiche favorevoli alla salvaguardia dell'ambiente spesso erano dettate da difficoltà economiche, come lo è stato per le Isole Marshall. In risposta ad un rapido aumento nei prezzi del petrolio nel 2008 e alla forte dipendenza del Paese dalla sua importazione, il *National Energy Policy* si proponeva di generare il 20% dell'elettricità da fonti rinnovabili entro il 2020 e di diminuire il consumo dei combustibili fossili entro il medesimo anno del 40%, migliorando lo stile di vita dei cittadini e garantendo servizi energetici sostenibili, affidabili e accessibili (IEA 2012).

Rispetto ai Paesi sviluppati, gli abitanti dei Paesi caraibici e latino-americani hanno rivelato una consapevolezza inferiore riguardo gli impatti e le minacce che il cambiamento climatico rappresenta (Thomas e Benjamin 2017); nelle Bahamas queste informazioni sono limitate e spesso divulgate dalle organizzazioni non governative del Paese che si adoperano per comunicare specialmente attraverso l'educazione di ragazzi e insegnanti, essendo molto ridotto l'impegno pubblico e la disponibilità finanziaria (Ibid.). La sua *National Policy for the Adaptation to Climate Change* del 2005, per mezzo di diverse direttive, affrontava come il cambiamento climatico avrebbe dovuto essere gestito; sebbene alcune delle direttive siano state messe in atto, la maggior parte non è ancora stata implementata (Ibid.).

Una caratteristica comune a tutti i SIDS è l'elevata dipendenza dagli import di petrolio: questo li espone al rischio di interruzione dei rifornimenti e a cercare soluzioni economicamente non fattibili (Raghoo et al. 2018, 96). Per questo motivo, Paesi come la Dominica, il Belize, Capo Verde e le Fiji hanno diversificato la loro energia attraverso l'energia eolica e idrica,

aumentando la loro sicurezza energetica¹⁹ (Ibid.). Anche il costo dell'energia la influenza: essendo i SIDS piccoli e rappresentando un'esigua porzione della domanda di petrolio sul mercato internazionale, sono poco coinvolti nello stabilire i prezzi del petrolio che importano ed esportano (Ibid.).

2.3.2.1. Gli interessi e le posizioni

A differenza delle posizioni che vengono dichiarate esplicitamente, gli interessi possono essere nascosti, e sono cruciali nel gestire le negoziazioni perché ne rappresentano il fulcro, motivando le Parti ad agire (Fisher, Ury, Patton 2011, 45-50). Alla base degli interessi vi sono i desideri e le preoccupazioni di ciascun attore ma soprattutto i bisogni umani più elementari (Ibid., 50). Nel caso dei SIDS, la motivazione "umana" che ne guida le decisioni durante le negoziazioni è il bisogno di salvaguardare i loro territori dagli eventi climatici che frequentemente li colpiscono e proteggere i diritti umani delle persone che li abitano perché secondo le parole del capo di Stato delle isole Marshall, Hilda Heine, il cambiamento climatico è una questione "di vita o di morte" (Ourbak e Magnan 2017, 2206); per questo motivo si dedicano a sensibilizzare le comunità e a promuovere azioni ambientali d'impatto (Ibid.).

Erano tre le principali posizioni delle delegazioni dei SIDS e degli AOSIS durante la COP 21 (Ourbak e Magnan 2017, 2203-04). La prima, richiedeva il riconoscimento della condizione di vulnerabilità alla quale loro erano sottoposti, domandando supporto finanziario soprattutto in tema di adattamento per poter far fronte alle sfide del cambiamento climatico (Ibid.). La seconda, sulla mitigazione: gli AOSIS esprimevano la loro volontà di ottenere un accordo a Parigi che fosse legalmente vincolante e che stabilizzasse l'aumento della temperatura sotto gli 1.5°C, dando prova dei loro target ambiziosi, a cui speravano che anche altre Parti si sarebbero adeguate (Ibid.). La terza, volevano che nell'Accordo di Parigi vi fosse un articolo a sé stante dedicato al tema delle perdite e dei danni ambientali per affrontare la questione della compensazione e della responsabilità, dato che le minacce derivanti dal cambiamento climatico sono particolarmente gravi ed evidenti nei SIDS e negli AOSIS nonostante il loro contributo al riscaldamento globale sia minimo (Ibid.).

¹⁹ La sicurezza energetica si può intendere in termini di sviluppo economico, di disponibilità ed efficienza energetica, sostenibilità ambientale o tecnologia (Raghoo et al. 2018, 94).

2.3.2.2. Gli INDCs

Gli INDCs dei SIDS sono molto ambiziosi e accomunati da specifiche tematiche: ricorrono infatti elementi come la giustizia climatica, le riduzioni ambiziose, i costi che l'adattamento comporta e il supporto – finanziario e tecnologico – da richiedere ai Paesi sviluppati come elemento indispensabile per attuare qualsiasi politica d'implementazione (Hoad 2015, 262). La Decisione presa durante l'incontro a Lima nel 2014 prevedeva che i SIDS potessero:

[...] communicate information on strategies, plans and actions for low greenhouse gas emission development reflecting their special circumstances in the context of intended nationally determined contributions (UNFCCC 2014, 2)

Perciò contrariamente ai Paesi sviluppati che avrebbero incluso nei loro piani nazionali le riduzioni delle emissioni, i SIDS avrebbero potuto aggiungervi anche delle strategie e piani specifici relativi alle loro speciali condizioni (Hoad 2015). Di seguito verranno riportati alcuni INDCs per comprendere come i SIDS hanno risposto all'emergenza ambientale e come hanno portato all'attenzione di tutti le sfide che si presentano loro.

Le Samoa si impegnano a produrre il 100% dell'elettricità da energie rinnovabili, a condizione di ricevere assistenza internazionale attraverso risorse umane, tecnologiche e finanziarie; questo obiettivo sarà implementato in due periodi diversi, il primo entro il 2017 e il secondo entro il 2025 (INDC Samoa 2015). Le Samoa si dedicano dunque sia alla riduzione delle emissioni sia al passaggio verso un'economia a basso contenuto di carbonio – visto il loro considerevole affidamento nell'importazione di combustibili fossili – che possa produrre benefici per l'intera comunità (Ibid.).

La popolazione di São Tomè e Príncipe è una delle più povere tra gli Stati membri dell'UNFCCC: la metà non ha accesso ai servizi elettrici, il tasso di sviluppo è del 4% e il 90% del budget di Stato dipende da aiuti esterni (INDC São Tomé e Príncipe 2015); l'INDC riflette la condizione dell'isola: promuove politiche e strategie nel breve e nel medio termine – come programmi nazionali per la gestione sostenibile di foreste o la piantagione di nuove colture – per giungere ad una riduzione delle emissioni nazionali del 24% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, ma:

[...] depending on the future availability of financial, technological and capacity-building support provided by the international community (INDC São Tomé e Príncipe 2015).

Nonostante le trascurabili emissioni annuali – meno dello 0.000005% – l’arcipelago di Tuvalu propone di ridurre le emissioni provenienti dal settore elettrico del 100% entro il 2025 (INDC Tuvalu 2015) mentre le Isole Marshall:

[...] commits to a quantified economy-wide target to reduce its emissions of greenhouse gases (GHG) to 32% below 2010 levels by 2025” e “[...] as an indicative target, its intention to reduce its emissions of GHGs to 45% below 2010 levels by 2030 (INDC Isole Marshall 2015).

Invece, le Maldive si ripromettono di abbattere del 10% le emissioni entro il 2030 (INDC Maldive 2015).

Generalmente, i loro INDCs e le politiche intraprese coincidono: i SIDS hanno più volte ribadito che la vulnerabilità è il loro punto debole e che tutti i Paesi sono posti a rischio per colpa del cambiamento climatico; essendo Paesi dalle modeste dimensioni e capacità economiche non riescono a far fronte da soli ai problemi ambientali e a quelli ad esso collegati, come i problemi economici derivanti dalla loro dipendenza verso gli import di petrolio. Così, richiedono aiuto ai Paesi sviluppati, che forniscano loro assistenza tecnologica e finanziaria. Inquinando poco, infatti, si concentrano più sui processi di adattamento che su quelli di mitigazione. Questa loro condizione li spinge a domandare azioni consistenti e radicali. Essendosi mostrati capaci di cooperazione e di unità (come a Durban, permettendo che un accordo venisse raggiunto), avevano aumentato la loro credibilità a livello internazionale, e, nonostante la dimensione, avevano trovato un loro posto al tavolo delle negoziazioni per essere ascoltati e presi in considerazione.

2.3.3. Gli Stati Uniti e la Cina

Stati Uniti e Cina sono due dei maggiori attori nella sfera climatica nonché i due maggiori emittenti di gas serra; la loro relazione è stretta e di strategica importanza in quanto spesso le decisioni dell’uno vengono influenzate dalle azioni dell’altro. Storicamente i due Paesi, usando le parole di Todd Stern, il capo negoziatore degli Stati Uniti, “*had been seen almost as captains of opposing teams in the negotiations*” (Lystad 2018, 79): la Cina aveva sostenuto la chiara distinzione tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo mentre gli Stati Uniti difendevano l’idea che anche quelli in via di sviluppo dovessero avere la responsabilità della mitigazione. Negli anni prima della Conferenza di Parigi il loro comportamento cambiò verso un maggiore

impegno climatico domestico. A dimostrazione di ciò, verranno esposti alcuni dei piani d'azione domestici e alleanze costruite dai due Paesi.

Gli Stati Uniti nel corso del tempo hanno alternato momenti di impegno a momenti di disimpegno, ma il secondo mandato di Barack Obama rappresentava profondi cambiamenti nella politica climatica americana (Parker e Karlsson 2018, 523). Il Presidente era determinato a lasciare al popolo la sua “eredità climatica” per potersi concentrare su piani e strategie che avessero potuto creare una coscienza collettiva e spianare la via ad un futuro accordo climatico, e già nel 2009 nel suo primo discorso al Congresso, chiedeva:

[...] to send me legislation that places a market-based cap on carbon pollution and drives the production of more renewable energy in America (United States e Obama 2010, 149),

Il più grande impedimento per il Presidente era il Congresso, che spesso rendeva difficile adempiere agli impegni presi a casa e all'estero, minando la credibilità degli Stati Uniti nelle politiche climatiche (Moreira e Dos Santos Estevo 2018, 40). La risoluzione Byrd-Hagel del 1997 è solo uno dei molteplici esempi di limitazione da parte del Senato, come il ritiro da Kyoto è solo una delle molteplici conseguenze di quelle limitazioni. Per tre volte (nel 2003, nel 2005 e nel 2007) il Congresso aveva bloccato i progetti di legge sul *cap-and-trade*²⁰ e nel 2009 anche l'*American Clean Energy and Security Act* dei senatori Henry Waxman e Ed Markey, approvato dalla Camera dei Rappresentanti per 219 voti su 212²¹, aveva poi trovato l'opposizione del Senato (Reilly e Bogardus 2016).

Questo accade perché il Congresso – il potere legislativo – è suddiviso in due camere: la Camera dei Rappresentanti e il Senato. L'iter legislativo è infatti un processo complesso di regole e procedure da seguire: affinché passi un progetto di legge, questa deve ottenere la semplice maggioranza alla Camera, la maggioranza dei 3/5 al Senato per poi essere firmata dal Presidente: dunque le tre entità hanno il potere di veto (Averchenkova et al. 2016, 55-56; Tsebelis 2002, 212). Oltre a ciò, il Congresso è altamente polarizzato tra il Partito Democratico e quello Repubblicano che storicamente divergono nell'opinione che hanno del cambiamento climatico (Moreira e Dos Santos Estevo 2018, 40-43). Mentre il primo ritiene che le cause siano antropiche e che coinvolgano l'ingente uso dei combustibili fossili per lo sviluppo industriale,

²⁰ Il *cap-and-trade* è un approccio utilizzato dai Paesi per ridurre l'inquinamento, ponendo un limite alle emissioni che le compagnie possono generare; queste, comprano e vendono dei “permessi” di inquinamento mentre il tetto massimo di emissioni prodotte che si può raggiungere diminuisce col tempo, aumentando i costi per le imprese e favorendo fonti di energia più pulite (Broder 2009).

²¹ Per la prima volta entrambe le camere del Congresso avevano approvato un disegno di legge per contenere gli effetti dannosi dei gas serra dovuti al cambiamento climatico (Broder 2009).

il secondo non accetta l'evidenza scientifica e la necessità di ridurre le emissioni di gas serra, anche per timore di danneggiare l'economia americana (Ibid., 40). Si pensi all'amministrazione repubblicana di Bush padre e figlio, o del Presidente Donald Trump, oppositori delle politiche climatiche a differenza dei governi democratici di Clinton e Obama, aperti alle negoziazioni e favorevoli ad assumere la leadership sul tema (Ibid., 43). In più, i legislatori puntano alla rielezione e perciò cercano di soddisfare gli interessi degli elettori: questo influenza molto le loro decisioni, spesso antepoendoli alle esigenze del proprio partito (Lystad 2018, 55-56). Anche la distribuzione delle risorse naturali è importante al momento del voto: se lo stato di provenienza del legislatore fa altamente uso di risorse di combustibili fossili, che egli sia democratico o repubblicano voterà probabilmente contro le politiche climatiche, temendo delle ripercussioni economiche nello Stato – che comporterebbero un incremento dei prezzi dell'energia – e compromettendo le sue chance di essere rieletto (Ibid.). Per questi motivi ottenere una legge climatica tramite la funzione legislativa è molto complicato.

La limitazione che il Congresso americano rappresenta è un chiaro esempio di ciò che accade a Livello 2 nell'ottica di Putnam: in quanto uno dei principali attori domestici, le difficoltà americane nelle procedure di ratifica determinano l'ampiezza del *win-set* statale, che si riduce, e, interagendo con il Livello 1, non rende possibile raggiungere un accordo (Putnam 1988). Il compito del capo negoziatore – in questo caso il Presidente Obama – è quello di impedire la mancata ratifica a Livello 2 e il conseguente stallo nelle negoziazioni internazionali a Livello 1.

L'autorità politica americana – divisa orizzontalmente²², però, comprende anche l'esecutivo, cioè il Presidente e le sue agenzie, e il giudiziario, ovvero la Corte Suprema e le corti federali (Averchenkova et al. 2016, 55-56). Essendo presente un'ampia separazione tra legislativo ed esecutivo, sono due i modi in cui si possono sviluppare le politiche climatiche: tramite il Congresso, come sopra indicato, o attraverso le azioni esecutive del Presidente (Ibid.). Quest'ultima opzione è stata quella perseguita da Obama per ovviare al problema della ratifica. Il Presidente ha infatti l'autorità di fare adottare alle agenzie federali certe politiche climatiche perché a consentirle sono delle leggi preesistenti – tra cui il *Clean Air Act* (CAA)²³ – che ne

²² Verticalmente invece, l'autorità politica è distribuita tra il governo federale e i 50 Stati (Averchenkova et al. 2016, 55).

²³ Con lo scopo di mantenere la qualità dell'aria della nazione, nel 1955 venne promulgato il *Clean Air Act* “to protect and enhance the quality of the Nation's air resources so as to promote the public health and welfare and the productive capacity of its population” (The National Agricultural Law Center 2020); chiedeva all'Agenzia per la protezione dell'ambiente di stabilire dei livelli minimi di qualità dell'aria (*National Ambient Air Quality Standards*) da proteggere, affidando agli Stati per primi il compito di ottemperare a questi standard (Ibid.).

stabiliscono i principi; il *Climate Action Plan* del 2013 ne è dimostrazione: dirigeva le agenzie federali nella riduzione delle emissioni di carbonio, le preparava per saper rispondere agli impatti climatici e impegnarsi a livello internazionale, diventando così un meccanismo di coordinazione centrale (Ibid., 58). Ciononostante, le azioni esecutive hanno un difetto, quello di essere suscettibili al cambiamento dei Presidenti e dei loro partiti: un nuovo Presidente può utilizzare la propria autorità esecutiva per modificare le precedenti disposizioni (Ibid., 56-57).

La visione climatica di Obama si estendeva internazionalmente e nazionalmente. All'estero, offriva finanziamenti per la mitigazione e l'adattamento, in particolare ai Paesi in via di sviluppo: nel 2013, fornendo 2.7 miliardi per l'assistenza internazionale e aiutando con 3 miliardi di dollari a raggiungere l'obiettivo dei 10 miliardi per il *Green Climate Fund* prima dell'inizio della Conferenza a Parigi (Parker e Karlsson 2018, 524-25). In quanto benefattore, sosteneva economicamente, tecnologicamente²⁴ e diplomaticamente – intensificando la cooperazione con i grandi emittenti di gas serra come India, Brasile e Cina – gli altri Paesi (The White House 2013b; The White House 2014b)

Domesticamente Obama si era dedicato al *Clean Power Plan* (CPP)²⁵. Annunciato dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente (*Environmental Protection Agency* - EPA)²⁶ e adottato sotto il *Clean Air Act* nel 2014, prevedeva un taglio delle emissioni provenienti dalla prima fonte di inquinamento del Paese, ovvero dal settore della produzione di energia elettrica – dunque un solo settore economico – del 32% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, “*to fight climate change while supplying America with reliable and affordable power*” (Goldenberg 2014b). Secondo le stime dell'Agenzia e degli economisti, se venissero rispettate le percentuali del *Clean Power Plan*, entro il 2030 gli Stati Uniti produrrebbero 870 milioni di tonnellate in meno di inquinamento da carbonio e verrebbero risparmiati circa 20 miliardi di dollari americani di costi collegati alle problematiche ambientali (NRDC 2017). Il *Clean Power Plan* era dunque diventato una componente essenziale della strategia dell'amministrazione di Obama: la prevista riduzione delle emissioni, la trasformazione del sistema elettrico americano e la maggior

²⁴ Per facilitare la transazione di alcuni Paesi verso fonti di energia pulita gli Stati Uniti avevano intenzione di applicare le loro competenze tecnologiche mobilitando miliardi di dollari (The White House 2013b).

²⁵ Altri progetti erano stati messi a punto dagli Stati Uniti: volevano contribuire al *Green Climate Fund* con 3 miliardi di dollari secondo quanto annunciato dal Presidente nel 2014, stavano cercando un modo per ridurre le emissioni di metano e di idrofluorocarburi (HFCs) per rispettare le disposizioni del Protocollo di Montreal (adottato nel 1987 per la tutela dello strato di ozono e ratificato universalmente, eliminando il 98% delle sostanze pericolose per l'ozono emesse dall'uomo), e proponevano nuove regolamentazioni nel settore energetico e in quello dei trasporti, dimostrando di gestire la situazione climatica su più fronti (Stern 2014; Commissione Europea 2013).

²⁶ Creata nel 1970, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente monitora la situazione ambientale negli Stati Uniti e supporta programmi, finanziariamente e tecnologicamente, di controllo dell'inquinamento (EPA 2020).

produzione di energia solare ed eolica avrebbero consentito agli Stati Uniti di raggiungere gli impegni presi in vista di Parigi aumentando la propria credibilità e leadership (Liptak e Davenport 2016). Non solo, anche l'oltrepassare l'iter legislativo e la ratifica del Congresso mandava un forte segnale agli altri Stati: era improbabile la prospettiva di defezione involontaria²⁷ (mancata ratifica) perché in molti modi l'amministrazione Obama aveva sfruttato risorse ed energie in impegni climatici sempre più consistenti per rispettare gli obiettivi proposti in vista di Parigi (Janoušková 2018, 52).

Mentre per alcuni questo piano costituiva un passo in più verso impegni più ambiziosi, per altri, come per *l'American Coalition for Clean Coal Electricity*, l'associazione dei maggiori produttori di carbone, poteva essere l'inizio di una crisi energetica (Goldenberg 2014b). Questo perché la politica climatica americana è gestita, oltre che dal Congresso, da grandi organizzazioni non governative e dalla comunità scientifica a sostegno di energie rinnovabili e di un'economia sostenibile, e, allo stesso tempo, da industrie che tentano di bloccare ogni tipo di azione climatica (Moreira e Dos Santos Estevo 2018, 37). Seguendo dunque le supposizioni di Putnam sulla ratifica formale e sugli interessi dei gruppi domestici, gli Stati Uniti non sarebbero dovuti entrare nell'Accordo (Janoušková 2018, 53).

Come già anticipato, le numerose e significative costrizioni che l'amministrazione Obama fronteggiava nella gestione delle politiche climatiche non rappresentavano necessariamente uno svantaggio. Secondo Schelling infatti, debolezza è potere (Schelling 1980); uno Stato che è costretto da qualche impedimento non riesce a scendere a compromessi, sono le altre Parti che lo devono fare se desiderano raggiungere un accordo (Ibid.). Il *win-set* ristretto dalle opposizioni dei gruppi domestici può essere utilizzato come una strategia (Putnam 1988): "legato" dal Congresso, il Presidente non può agire liberamente, e, affinché un accordo venga ratificato, questo deve soddisfare le preferenze domestiche americane. L'ibrida natura dell'Accordo di Parigi ne è dimostrazione (Janoušková 2018, 58).

In conclusione, le difficoltà nazionali incontrate dagli Stati Uniti per favorire nuovi e consistenti impegni di natura climatica sono state numerose e hanno rischiato di minare la credibilità americana, intesa come la capacità di raggiungere un accordo (Putnam 1988, 439). L'opposizione del Congresso, in particolare dei Repubblicani, delle compagnie petrolifere e

²⁷ La defezione involontaria è: "[...] *the behavior of an agent who is unable to deliver on a promise because of failed ratification*" (Putnam 1988, 438-39); più piccolo è il *win-set* di uno Stato, più è alta la probabilità di defezione involontaria. Oppositamente, defezione volontaria significa venir meno egoisticamente agli impegni presi (Ibid.).

delle industrie strettamente ancorate all'uso dei combustibili fossili, nonché di tutti gli scettici che non percepiscono il cambiamento climatico come una priorità, avevano comportato una mancanza di fiducia nelle capacità di leadership americane. Nonostante ciò – e sebbene le misure esecutive adottate dal Presidente siano vincolate ai cambiamenti politici nazionali – Obama era riuscito a dimostrare di saper gestire una situazione complicata, rispettando gli impegni che si era preposto: tra tutti, il *Clean Power Plan* rappresentava la possibilità concreta di ridurre le emissioni di gas climalteranti non solo a livello domestico, ma anche a livello internazionale seguendo le indicazioni dell'INDC e promettendo di soddisfare le aspettative globali.

Per quanto riguarda la Cina, la responsabilità storica delle emissioni stava ai Paesi sviluppati, per cui a lungo non erano state attuate importanti politiche e azioni volte a promuoverne la riduzione. In passato, i Paesi in via di sviluppo non erano tenuti a partecipare all'abbattimento delle emissioni secondo il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e questo aveva causato numerose tensioni durante i negoziati, soprattutto con i Paesi sviluppati, tra cui Unione Europea e Stati Uniti. Poco prima della Conferenza di Parigi la sua strategia cambiò: infatti, essere passata al primo posto nella classifica degli emittenti di gas serra aveva generato una sorta di pressione internazionale nella Cina, che non poteva più colpevolizzare unicamente i Paesi sviluppati per il riscaldamento globale (Schreurs 2016, 222); oltre alla pressione internazionale, anche quella domestica aveva spinto il Paese ad un cambiamento: la popolazione manifestava il proprio malcontento per l'inquinamento che causava gravi problemi soprattutto a causa di un aumento nella domanda di petrolio, della vendita delle automobili e della dipendenza da carbone, manifestando il desiderio di vedere il proprio Paese più ambizioso nel combattere il cambiamento climatico (Ibid.). Così, da un ruolo periferico nelle negoziazioni internazionali, iniziava a spostarsi verso il centro, tra gli attori principali.

Le sue politiche climatiche ed energetiche sono in linea con il punto di vista del Partito Comunista Cinese, le cui priorità socioeconomiche sono racchiuse nei Piani Quinquennali (Angang e Jiaochen 2011, 17). Questi, stabiliscono e chiarificano le strategie nazionali e rappresentano il concetto di progressione per gradi (Ibid.). Sono perciò uno strumento politico essenziale per il Paese, non solo dirigendone l'economia e garantendone lo sviluppo, ma anche fornendo le direttive necessarie per una maggiore sostenibilità. In una combinazione di circostanze nazionali e strategie a lungo termine, il dodicesimo piano, che copre il periodo dal 2011 al 2015, darà forma all'azione ambientale domestica, promuovendo una strategia di

sviluppo ecosostenibile (Ibid., 17-18, 21); il premier Wen Jiabao aveva così anticipato quello che il piano si proponeva:

We will effectively conserve resources and protect the environment. We will actively respond to climate change. We will strengthen resource conservation and management, become better able to ensure adequate supplies of resources, intensify the protection of farmland and the environment, strengthen ecological development and systems to prevent and mitigate natural disasters, and comprehensively build our capacity for sustainable development (Jiabao 2011, 13).

Gli obiettivi erano l'incremento delle fonti di energie non fossili dell'11.4%, il taglio del 16% nell'intensità energetica e la riduzione del 17% nell'intensità del carbonio, tutto entro il 2015 (Jiabao 2011, 13). In più, era prevista la riduzione degli agenti inquinanti dall'8 al 10% e l'incremento del 21.66% della superficie forestale, allo scopo di migliorare il benessere di tutti i cittadini (Ibid., 13-14). Questi propositi erano stati implementati con successo, diventando un Paese ambientalmente consapevole: la Cina aveva cessato le attività meno efficienti e altamente inquinanti, rimpiazzandole; nuove restrizioni erano state imposte nel consumo del carbone; aveva inoltre investito in energia rinnovabile, passando da un finanziamento di 3 miliardi di dollari nel 2004 ad uno di 83,3 miliardi nel 2014 (Green e Stern 2015, 11). Continuando a seguire questa direzione, il Paese potrebbe raggiungere il picco delle emissioni nel 2030, mantenendo un alto livello di sviluppo economico e di benefici legati ad un ridotto inquinamento (Ibid., 15).

La rinnovata presa di coscienza ambientale cinese era sfociata in nuove leggi, come la *Environmental Protection Law* e la *New Air Law*. La prima è entrata in vigore nel gennaio 2015. Questa, risaltava l'urgenza nazionale di fronteggiare le conseguenze del cambiamento climatico: le compagnie inquinanti sarebbero state multate e le organizzazioni non governative avrebbero potuto intentare cause di interesse comune (Tianjie 2015); la seconda, invece, con pieni effetti a partire dal 2016, era la prima legge a menzionare il controllo dei gas climalteranti come principio e priorità per la Cina, ritenendo responsabili i governi locali per l'esecuzione – aperta e trasparente – e la pubblicazione di regolari aggiornamenti dei piani ambientali (Lijian, Xie e Tang 2015). Combinare questa determinazione a “ripulire l'aria” con profondi mutamenti per porre pressione alla domanda di carbone – allontanandosi dalle industrie pesanti verso energie più efficienti, contribuiva a prendere seriamente l'impegno ambientale cinese e possibilmente a influenzare anche gli altri Paesi nel fare lo stesso (Tianjie 2015).

A differenza degli Stati Uniti, in Cina non sembra figurare una forte opposizione verso le misure climatiche da parte delle compagnie petrolifere e la spiegazione potrebbe essere che la maggior parte di quel settore è composto da aziende appartenenti allo Stato. Per questo motivo l'attore incaricato della ratifica, ovvero l'Assemblea nazionale del popolo, non avrebbe dovuto opporsi alla ratifica dell'accordo (Janoušková 2018, 60).

Nel periodo precedente alla COP 21, la Cina aveva coinvolto altri Paesi in dichiarazioni bilaterali. Se ne segnalano due in particolare: una tra Cina e India e l'altra tra Cina e Brasile. Nel maggio del 2015 la dichiarazione con l'India vedeva le due Parti disponibili alla cooperazione:

The Two Sides believe that their bilateral partnership on climate change is mutually beneficial and contributes to the global efforts to address Climate Change. In this regard, the Two Sides decide to enhance high-level bilateral dialogue on domestic climate policies and multilateral negotiations and to further strengthen practical bilateral cooperation, including in areas of clean energy technologies, energy conservation, energy efficiency, renewable energy, sustainable transportation including electric vehicles, low-carbon urbanization and adaptation (Joint Statement India-China 2015).

Cina e India domandavano ai Paesi sviluppati di fare tutto il possibile per ridurre le emissioni e supportare le potenze emergenti tramite aiuto finanziario e tecnologico, oltre che concordare sul fatto che gli Stati più ricchi dovessero versare loro 100 miliardi di dollari americani all'anno a partire dal 2020 (*The Guardian* 2015). L'incontro tra il primo ministro indiano Narendra Modi e il presidente cinese Xi Jinping aveva visto i due Paesi uniti in un unico fronte, senza però impegnarsi in qualcosa di concreto, promettendo solo di presentare i rispettivi piani prima della Conferenza (Ibid.).

Nel giugno 2015 una dichiarazione tra Cina e Brasile evidenziava la loro volontà politica:

Both sides reaffirm their commitment to reaching a balanced, comprehensive, equitable and ambitious agreement under the Convention at the UN Climate Conference to be held in Paris, France later this year, with a view to ensuring the full, effective and sustained implementation of the UNFCCC. China and Brazil will work together with other Parties, in particular with other BASIC countries, towards this goal (Joint Statement China-Brazil 2015).

Fondamentale nello sblocco delle negoziazioni climatiche è stato l'accordo bilaterale tra Stati Uniti e Cina nel novembre del 2014. Raggiunto dopo nove mesi di incontri ufficiali e nascosti,

non solo ha mostrato una decisa presa di posizione da parte dei due Paesi, ha anche incoraggiato il resto dei membri dell'UNFCCC ad assumere obiettivi altrettanto ambiziosi per la successiva Conferenza confermando la loro leadership strumentale, capace cioè di creare nuove alleanze e coalizioni, sfruttando le proprie abilità negoziali. Dopo un lungo percorso di cambiamenti e di costruzione di una reciproca fiducia²⁸, tra gli Stati Uniti e la Cina iniziava un'intensa diplomazia e cooperazione. L'accordo giungeva a seguito di una visita del segretario di Stato americano John Kerry a Pechino: avendo constatato la predisposizione cinese ad un cambiamento all'interno della politica climatica nazionale, era stata inviata una lettera personale dal presidente Obama al Presidente Xi, dando inizio ad una collaborazione nata per contrastare il cambiamento climatico (Goldenberg 2014a). La Cina per la prima volta fissava un tetto alle emissioni – prima era stata solo una promessa – mentre gli Stati Uniti si impegnavano in profonde riduzioni, considerate “ambiziose ma realizzabili” entro il 2025, obiettivi che saranno poi gli INDCs presentati a Parigi (Taylor e Branigan 2014). Durante un comunicato stampa si evidenziavano anche i benefici di un fronte comune, si vedano perciò i punti 6 e 7:

[...] economic evidence makes increasingly clear that smart action on climate change now can drive innovation, strengthen economic growth and bring broad benefits – from sustainable development to increased energy security, improved public health and a better quality of life. Tackling climate change will also strengthen national and international security. [...] Technological innovation is essential for reducing the cost of current mitigation technologies, leading to the invention and dissemination of new zero and low-carbon technologies and enhancing the capacity of countries to reduce their emissions (The White House 2014a).

L'importanza dell'accordo non risiedeva esclusivamente negli obiettivi che le due Nazioni si imponevano: infatti dimostrava che la Cina era pronta ad assumersi delle responsabilità a livello climatico, riportandola al tavolo dei negoziati e rendendola una dei principali attori in gioco. Assottigliare l'approccio della differenziazione rendeva l'accordo per entrambi un momento di svolta. Senza di esso, le probabilità di giungere a Parigi sarebbero state pochissime se Cina e Stati Uniti, i più grandi emittenti di gas serra, non avessero intrapreso azioni per ridurre le emissioni (Lystad 2018, 80-81). Questa loro capacità di cooperazione fu un elemento cruciale per l'ampia partecipazione alla COP 21: la Cina aveva ridotto il divario tra Paesi sviluppati e

²⁸ Già dal 2008, negli ultimi mesi dell'amministrazione Bush, il loro dialogo aveva subito dei mutamenti diventando più aperto e collaborativo per trovare un modo di superare l'impasse nelle negoziazioni climatiche (Goldenberg 2009), e nel 2013 Obama e Xi si erano trovati d'accordo nell'unire le loro forze per ridurre le emissioni di idrofluorocarburi (The White House 2013a).

Paesi in via di sviluppo mentre gli Stati Uniti avevano riacquisito credibilità a livello globale – indispensabile per raggiungere gli obiettivi nell'accordo del 2015 – mostrando la propria leadership nel saper attrarre in vista di Parigi un Paese da sempre reticente in ambito climatico (Ibid.).

Era significativo dunque che due dei maggiori difetti del Protocollo di Kyoto venissero risolti a Parigi: gli Stati Uniti erano presenti e la Cina si rendeva disponibile ad impegnarsi per la riduzione delle emissioni, nonostante fosse un Paese in via di sviluppo. La Cina, infatti, sta transando verso un'economia più ecosostenibile e persegue obiettivi sempre più ambiziosi. Ha dato prova di essere un attore ambientalmente consapevole e cooperativo, rendendo le sue politiche domestiche di Livello 2 compatibili con gli obiettivi internazionali rispecchiati nel suo INDC.

2.3.3.1. Gli interessi e le posizioni

Il Presidente Obama desiderava lasciare agli Stati Uniti un'eredità climatica, avendo dedicato il suo secondo mandato alla lotta contro il riscaldamento globale e alla riduzione delle emissioni di gas serra; l'interesse della delegazione americana era dunque quello di ottenere un accordo climatico che non avesse bisogno della ratifica del Congresso, il quale da sempre aveva bocciato qualsiasi iniziativa a riguardo (Schreurs 2016, 221). Differente invece, era per la Cina: sebbene negli anni avesse dimostrato una maggiore attenzione e sensibilizzazione verso i danni relativi alle emissioni, alla base dei suoi interessi c'era la volontà di essere riconosciuta come una forte potenza internazionale, leader in ambito climatico, capace di dettare le regole del gioco (Ibid., 222).

Per quanto riguarda le posizioni, Stati Uniti e Cina condividevano la volontà di ottenere un accordo che non ponesse specifici obblighi di raggiungimento di risultati (Rajamani 2016, 498); per Obama era particolarmente importante insistere su questo punto perché altrimenti il Congresso non ne avrebbe permesso la ratifica. Per il resto, le posizioni prese dagli Stati Uniti non differivano molto da quelle adottate a Copenaghen, tra cui: cooperazione internazionale, soprattutto con economie emergenti e Paesi in via di sviluppo, un approccio dal basso verso l'alto che prevedesse obiettivi di riduzione delle emissioni volontari e impegni di mitigazione da parte di tutti, non solo dai Paesi sviluppati (Dröge 2016, 20; Parker e Karlsson 2018, 523). La Cina invece, richiedeva a questi ultimi di tagliare profondamente le emissioni nonché di farsi carico del trasferimento di fondi e tecnologie per aiutare i Paesi in via di sviluppo nella

mitigazione (Li 2016, 51). Inoltre, confermava il suo sostegno verso il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, nonostante avesse dimostrato un approccio più tenue sulla differenziazione (Ibid.).

2.3.3.2. Gli INDCs

Come precedentemente spiegato, gli INDCs degli Stati Uniti e della Cina sono i medesimi illustrati nell'accordo bilaterale del novembre del 2014. Il primo, proponeva di ridurre le emissioni dal 26 al 28% entro il 2025 rispetto ai livelli del 2005 (INDC United States 2015); aggiungeva inoltre che il target si riferiva a “*all greenhouse gases included in the 2014 Inventory of United States Greenhouse Gas Emissions and Sinks*” e a tutti i settori dell'IPCC, veniva conteggiato cioè anche l'aumento della capacità di assorbimento del carbone proveniente dall'uso del terreno (INDC United States 2015, Seo 2017, 129).

Il piano nazionale cinese era molto vago, il picco delle emissioni era previsto “attorno” il 2030 e le riduzioni preventivate tenevano in considerazione solo l'anidride carbonica e non la totalità dei gas serra (Seo 2017, 130):

Based on its national circumstances, development stage, sustainable development strategy and international responsibility, China has nationally determined its actions by 2030 as follows: to achieve the peaking of carbon dioxide emissions around 2030 and making best efforts to peak early; to lower carbon dioxide emissions per unit of GDP by 60% to 65% from the 2005 level; to increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 20%; and to increase the forest stock volume by around 4.5 billion cubic meters on the 2005 level (INDC Cina 2015).

2.3.4. L'Unione Europea

L'Unione Europea è uno dei protagonisti delle Conferenze delle Parti. Definita come “potere medio”, è tra gli attori più attivi nelle negoziazioni, essendo caratterizzata da una forte ambizione e da un grande interesse verso la questione climatica (Oberthür e Groen 2018, 721). La sua leadership però, non è sempre stata lineare e ha subito cambiamenti nel tempo, alternando momenti in cui veniva posta ai margini senza raggiungere alcun obiettivo, come a Copenaghen, ad altri in cui riusciva a riscattarsi, modificando le proprie aspettative e le proprie preferenze, come a Cancun e a Durban (Groen, Niemann e Oberthür 2012).

Negli anni precedenti alla COP 21, nuove forze in gioco l'avevano privata della sua centralità, in particolare Stati Uniti, Cina e SIDS. In più, aveva parzialmente perso la sua influenza nelle negoziazioni a causa di una riduzione nelle sue emissioni – visto che il potere di un attore, deriva anche dal peso che esso assume nel problema preso in considerazione – determinandone l'importanza nella cooperazione internazionale (Oberthür e Groen 2018, 711). Tuttavia, il suo ruolo non era irrilevante perché aveva assunto una forma diversa, quella del “*leadiator*” (Oberthür e Groen 2017, 1). In quanto *leadiator*, ovvero sia leader che mediatore, l'Unione Europea nelle negoziazioni si dedicava a costruire alleanze e coalizioni, nonché a partecipare attivamente intervenendo nelle discussioni e aprendo dialoghi con le altre Parti (Ibid., 4-5). La sua funzione era diventata quella del mediatore, capace di connettere le Parti e di impegnarsi in un'attività diplomatica all'interno e all'esterno dell'UNFCCC, cercando di condurre altri Paesi a collaborare contro il cambiamento climatico e di aumentare le sue probabilità di successo (Ibid.).

È un attore molto ambizioso, determinato ad aumentare le sue responsabilità climatiche nel tempo. Nel 2007 il “*2020 Climate and Energy Package*” si fondava su tre target in particolare per il 2020: ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto al livello del 1990, produrre il 20% dell'energia dell'Unione Europea tramite fonti rinnovabili e migliorare l'energia efficiente del 20% (European Commission 2020a). Il “*2030 Climate & Energy Framework*”, adottato dal Consiglio Europeo nel 2014, aveva cambiato i suoi obiettivi, puntando ad una riduzione dei gas serra del 40%²⁹ rispetto al 1990, aumentando la quota delle energie rinnovabili del 32% e dell'efficienza energetica del 32.5% entro il 2030 (European Commission 2020b). Per il 2050 è invece prevista la “*2050 Low-Carbon Economy Roadmap*”³⁰ che mira a raggiungere la neutralità climatica e l'80% delle emissioni in meno, sempre rispetto al 1990 per trasformare l'Unione Europea in un'economia competitiva e a basso contenuto di carbonio (European Commission 2020c).

Questa continua progressione nei target da raggiungere ha generato nell'opinione pubblica un forte supporto, unico rispetto agli altri maggiori emittenti. Secondo un sondaggio dell'*Eurobarometer*, 9 persone su 10 nell'Unione Europea sono convinte che la cooperazione internazionale sia un elemento fondamentale per combattere il cambiamento climatico e hanno

²⁹ La riduzione del 40% di gas serra coincide con gli obiettivi postisi dall'Unione Europea nel proprio INDC, che le permetterà di implementare gli impegni presi sotto l'Accordo di Parigi e di transare verso un'economia di effetto climaticamente neutro (European Commission 2020b).

³⁰ Il piano per il 2050 è alla base del *Green Climate Deal* per rendere l'Unione Europea un'economia sostenibile e circolare, restaurandone la biodiversità e riducendone l'inquinamento (European Commission 2020d).

mostrato il loro consenso verso gli sforzi globali collettivi come mezzo per ottenere risultati effettivi (European Commission 2015b; Janoušková 2018, 54). Mentre, tra i Paesi dell'Unione, alcuni sono più collaborativi e orientati ai risultati di altri. I più attenti alle esigenze ambientali sono i Paesi nordici in generale, quelli maggiormente dotati di risorse idroelettriche e di politiche a supporto delle fonti rinnovabili e dell'energia nucleare come Svizzera, Norvegia e Svezia (Energy for Humanity 2017). Questi, hanno controbilanciato la tendenza positiva di emissioni in aumento dei Paesi del Sud: da una parte, il Portogallo (con il 7.4% in più di emissioni di anidride carbonica), la Spagna (con il 6.7%), la Bulgaria (con il 5.2%) e l'Italia (con il 5.1%), dall'altra la Finlandia (con una riduzione delle emissioni del 9.7%), la Danimarca (con l'8.3%), il Regno Unito (con il 4%) e la Svezia (con il 2.7%) (Olivier et al. 2016, 26). Le politiche climatiche europee sono collegate all'efficienza energetica (Janoušková 2018, 54). In seguito, verranno illustrate quelle di alcuni Paesi.

Del 9.6% che l'Unione Europea emette globalmente di anidride carbonica, il 2.1% appartiene alla Germania (Olivier et al. 2016, 26). *Energiewende* è il nome del piano tedesco per rimpiazzare il potere nucleare con energie rinnovabili (World Nuclear Association 2019; Janoušková 2018, 55). In Germania, il potere nucleare – che fino al 2011 aveva contribuito alla produzione del 20% dell'energia nazionale con 17 impianti nucleari – non rappresentava più una fonte sicura e affidabile (World Nuclear Association 2019). A seguito dell'incidente a Fukushima, l'opinione pubblica tedesca aveva modificato la sua posizione sul tema: un'indagine del 2011 aveva infatti riportato che più della metà degli intervistati riteneva pericoloso il potere nucleare e i suoi impianti, desiderandone la chiusura il prima possibile; quasi la totalità (90%) degli intervistati, invece, si opponeva alla costruzione di nuovi impianti nucleari rispetto al 73% del 2005 (Ibid.). Dei 17 reattori presenti nel territorio tedesco ne sono rimasti solo otto (Ibid.).

Per questi motivi era stato ideato il piano *Energiewende*, una transizione pianificata per un taglio delle emissioni del 40% entro il 2020 e dell'80% entro metà secolo, combinata con una crescente riduzione del consumo di energia (Smedley 2013). I benefici di un cambiamento tanto radicale non risiedevano unicamente sul lato ambientale, ma anche su quello economico, con la creazione di nuove industrie dedicate alle energie rinnovabili: nel 2015 le persone impiegate nelle industrie di rinnovabili erano infatti il doppio di quelle nei combustibili fossili (Rankin 2015).

Ad aver conseguito la più ampia riduzione assoluta di emissioni di gas serra in Europa è stata la Gran Bretagna dal 2010 al 2015 (Energy for Humanity 2017) che con il *Climate Change Act* introdotto nel 2008 ha portato il Paese a limitare le sue emissioni seguendo il sistema del “bilancio del carbonio”, in periodi di cinque anni (Bowen 2014). Ciononostante, è da tener presente che il conteggio ufficiale delle emissioni si basa sul luogo di produzione e che la Gran Bretagna dipende molto dai beni importati dalla Cina e dagli altri Paesi in cui le emissioni sono in continua crescita, perciò nel suo resoconto quei numeri vengono omessi, distorcendo il risultato finale (Ibid.). Molti Paesi, come gli Stati Uniti e l’Unione Europea esternalizzano il proprio inquinamento da carbonio verso la Cina e altre economie emergenti: queste, bruciando il carbone, alimentano le proprie aziende nazionali che poi produrranno beni per i consumatori europei e americani (Goldenberg 2014c).

Mentre Germania e Gran Bretagna, come la maggior parte degli Stati dell’Unione Europea, si adoperavano con piani e misure per l’abbattimento delle emissioni, la Polonia insisteva sull’uso del carbone come combustibile principale per alimentare la propria energia. Nel 2015, il Primo Ministro polacco Ewa Kopacz, parlando del carbone, l’unico combustibile di cui la Polonia abbia grandi riserve e che in quell’anno aveva utilizzato per generare l’85% della sua elettricità, diceva: “*Polish energy security is based on coal, and that is our priority*” (Kureth 2015). Essendo essenziale per il suo sviluppo e per la sua economia, gli investimenti dei produttori d’energia sono dedicati al rinnovo e alla modernizzazione dei vecchi impianti a carbone o alla costruzione di nuovi, da considerare come alternativa alla Russia, a cui la Polonia fa affidamento per le risorse di gas e petrolio (Ibid.).

Quando nel 2014 la Commissione Europea si era riunita stabilendo che l’Unione avrebbe dovuto tagliare le emissioni di gas climalteranti complessivamente del 40% entro il 2030³¹, aveva anticipato la sua posizione negoziale per Parigi, anche se ancora vaga (Neslen 2014). Aveva inoltre deciso che entro il medesimo anno il 27% dell’energia sarebbe provenuto da fonti rinnovabili; questo impegno valeva però per l’Unione intera e non era vincolante a livello nazionale (Ibid.). Le compagnie di combustibili fossili si opponevano con fermezza all’idea di ridurre le emissioni attraverso target vincolanti e rinnovabili. BP, Shell, Statoil e Total ritenevano che i gas a basso impatto ambientale fossero la soluzione ideale, anziché le fonti di energia rinnovabile, per sostituire il carbone (Neslen 2015a; Janoušková 2018, 55). BP, in

³¹ Il deputato primo ministro polacco Janusz Piechociński, che aveva definito “inaccettabile” la proposta di un taglio delle emissioni del 40% sostenendo che avrebbe distrutto metà dell’industria europea, aveva cercato di abbassare il target, ma inutilmente (Darby 2014).

particolare, è la compagnia che più ostacola l'azione climatica in Europa, essendo molto coinvolta nel processo decisionale europeo (Neslen 2015b).

Internazionalmente, l'Unione Europea si era dedicata ad intervenire nel Forum sull'Energia e il Cambiamento Climatico, aveva condotto incontri informali e aveva riavvicinato la Cina e l'India, la prima con una dichiarazione congiunta e la seconda, offrendo investimenti nel campo dell'energia solare (Oberthür e Groen 2018, 720). In particolare, si ricordano il “*Cartagena Dialogue for Progressive Action*” e il summit del G7 tenutosi nel giugno del 2015 (Ibid.). Il *Cartagena Dialogue* fu istituito nel 2010 sotto la direzione di Gran Bretagna e Australia (Ibid.). Composto da circa trenta partecipanti – tra membri dell'Unione Europea, SIDS, Paesi meno sviluppati (*Least Developed Countries*, LDCs), Paesi Caraibici e Latino-americani – rappresenta uno spazio informale, chiuso ai media e agli osservatori, per un confronto tra Paesi del Nord e Paesi del Sud,

[...] open to countries working towards an ambitious, comprehensive, and legally binding regime in the UNFCCC, and committed, domestically, to becoming or remaining low carbon economies (IISD 2014).

A questa riunione si deve l'avvicinamento dell'Unione Europea ai più piccoli Paesi in via di sviluppo, permettendo la formazione della “*High Ambition Coalition*” durante la Conferenza di Parigi, fondamentale per sbloccare la situazione (Oberthür e Groen 2018, 720). Durante l'incontro del G7, invece, guidato dalla cancelliera tedesca Angela Merkel, i Paesi partecipanti avevano annunciato in un comunicato la loro intenzione di decarbonizzare l'economia globale entro la fine del secolo, seguendo le direttive della comunità scientifica:

[...] considering the latest IPCC results, we emphasize that deep cuts in global greenhouse gas emissions are required with a decarbonisation of the global economy over the course of this century. Accordingly, as a common vision for a global goal of greenhouse gas emissions reductions we support sharing with all parties to the UNFCCC the upper end of the latest IPCC recommendation of 40 to 70% reductions by 2050 compared to 2010 recognizing that this challenge can only be met by a global response (Leader's Declaration 2015).

Anche il ruolo del Presidente Francese della Conferenza delle Parti a Parigi, il ministro degli esteri Laurent Fabius, aveva coadiuvato l'Unione Europea nel suo progetto da *leadiator*: per mezzo di molti incontri preparatori nel corso del 2015 e viaggi diplomatici aveva contribuito a creare tra le Parti un senso di fiducia e sicurezza (Oberthür e Groen 2018, 718).

È rilevante il ruolo delle istituzioni: la Commissione, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea si consultano spesso prima delle negoziazioni formali per individuare le proprie preferenze. È improbabile, dunque, che un accordo non venga adottato dopo essere stato in precedenza discusso dai tre fora (Janoušková 2018, 56). Poco prima della Conferenza di Parigi, nel 2015 tre documenti dimostravano la sovrapposizione delle preferenze delle istituzioni: “*The Paris Protocol – a blueprint for tackling global climate change beyond 2020*” della Commissione, la conclusione del Consiglio Ambiente, una delle configurazioni del Consiglio dell'Unione Europea; la risoluzione del Parlamento “*Towards a new international climate agreement in Paris*” (Ibid., 56-57). Questi, sebbene evidenziassero aspetti differenti, concordavano soprattutto in tema di mitigazione e adattamento (Ibid.). Sono qui illustrati alcuni esempi.

Il primo, il documento della Commissione, al fine di assicurare una riduzione ambiziosa delle emissioni e di incoraggiare azioni individuali e collettive per l'adattamento agli impatti del cambiamento climatico, così riporta:

[...] setting out clear, specific, ambitious and fair legally binding mitigation commitments that put the world on track towards achieving the below 2°C objective. These commitments must be consistent with the UNFCCC's principles applied in the light of evolving responsibilities, capabilities and different national circumstances; [...] the Protocol should reinforce the commitments of all Parties to continue to formulate, plan and implement measures to facilitate adaptation and to report on these through their national communications (European Commission 2015a, 5, 9).

La Conclusione del Consiglio Ambiente, dopo aver preso nota della comunicazione della Commissione³², proponeva di:

[...] set out a long-term global mitigation goal in line with the below 2°C objective; [...] contain fair, ambitious and quantifiable mitigation commitments by all Parties, [...] all Parties to strengthen monitoring, reporting, information-sharing and cooperation in order to increase effectiveness of adaptation actions (Council of the EU 2015).

Anche la risoluzione del Parlamento si rispecchiava nei documenti precedenti:

³² “*Notes the Commission communication «The Paris Protocol – a blueprint for tackling global climate change beyond 2020» as a contribution for articulating a vision by the European Union and its Member States in view of the Paris Conference*” (Council of the EU 2015).

[...] the 2015 Protocol must be legally binding and ambitious from the outset when adopted in Paris, and should aim at phasing out global carbon emissions by 2050 or shortly thereafter so as to keep the world on a cost-effective emission trajectory compatible with the below 2 °C target, and that a global GHG emissions peak will be reached as soon as possible; [...] adaptation action is an inevitable necessity for all countries if they are to minimise negative effects and make full use of the opportunities for climate-resilient growth and sustainable development, and that it needs to play a central role in the new agreement; calls for long-term adaptation objectives to be set accordingly (European Parliament 2015).

2.3.4.1. Gli interessi e le posizioni

La priorità dell'Unione Europea nei confronti della COP 21 era una forte mitigazione climatica – perché essendo una dei principali inquinatori si sentiva in dovere di contribuire alla riduzione delle emissioni – combinata con un alto livello di trasparenza (Oberthür e Groen 2018, 714-15). Tra i suoi interessi risiedevano anche il desiderio di promuovere delle negoziazioni di successo cercando di far convergere gli interessi delle Parti e accreditando il proprio ruolo di *lead actor*, oltre che quello di raggiungere un accordo dopo il precedente fallimento del 2009, risultato di una Conferenza in un altro Paese europeo, la Danimarca (Dröge 2016, 21-22).

La sua posizione invece era basata principalmente su quattro obiettivi: un accordo legalmente vincolante, impegni quantificabili e ambiziosi, un meccanismo di revisione che obbligasse le Parti ad inviare i loro INDCs ogni cinque anni e norme sulla trasparenza e responsabilità valide per tutti (Oberthür e Groen 2018, 715). Più difensiva era riguardo il tema dell'adattamento e delle perdite e danni: nonostante avesse ribadito la volontà di contribuire alla mobilitazione dei 100 miliardi di dollari entro il 2020, non era favorevole né all'idea della compensazione, né ad accettare obblighi finanziari a lungo termine (Ibid.).

2.3.4.2. L'INDC

L'Unione Europea ha presentato gli INDCs di tutti i Paesi congiuntamente. È stata molto più ambiziosa di Cina e Stati Uniti, impegnandosi a ridurre le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990 e non del 2005:

The EU and its Member States are committed to a binding target of an at least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990, to be fulfilled jointly, as set out in the conclusions by the European Council of October 2014 (INDC Unione Europea 2015).

Si noti anche che nell'INDC manca un riferimento alle emissioni indirette di gas serra: ciò significa che non verrà conteggiato l'aumento di emissioni se l'Unione Europea consuma beni importati dall'estero che durante la loro produzione hanno emesso anidride carbonica (Seo 2017, 130).

Nel complesso, i target dell'Unione Europea corrispondono al suo INDC; ha guadagnato credibilità grazie al suo contributo attivo domestico – poiché nonostante certi oppositori, alcune politiche e misure sono state implementate con successo – e internazionale – per mezzo di incontri informali e accordi. I suoi sostenitori crescono e dimostrano maggior consapevolezza climatica, oltre che apprezzamento verso le azioni intraprese dall'Unione. Questo la rende un attore fondamentale nelle negoziazioni, che persegue politiche altamente compatibili con l'Accordo di Parigi (Janoušková 2018, 56).

2.3.5. L'India

Dopo Cina e Stati Uniti l'India è il terzo maggior emittente di gas serra, ma non è questa l'unica ragione a rendere il Paese un attore chiave al tavolo dei negoziati. Ciò che meglio delinea l'importanza del ruolo indiano è il suo cambiamento di attitudine domestica e internazionale verso la questione climatica. Da “istrice” a “tigre” scrive Mohan (Mohan citato in Michaelowa 2012, 5) in una metafora che riflette il passaggio dell'India da una strategia difensiva – quella tradizionale, prestabilita e immutabile – ad una più flessibile e dinamica, attenta alle esigenze ambientali e disposta a scendere a compromessi. L'aver trovato una voce attiva deriva principalmente dalla comprensione che qualsiasi accordo non è mai solo climatico, ma anche economico: perciò l'India, da economia emergente, avrebbe dovuto salvaguardare i propri interessi. Oltre a classificarsi sesta globalmente in termini di prodotto interno lordo, la sua popolazione è in continua crescita – 1.3 miliardi – e ci si aspetta che diventi la più numerosa entro il 2025 (Timperley 2019). Ciononostante, il Paese soffre di povertà energetica perché solo 300 milioni di persone hanno accesso all'elettricità stabile, generando in India un bisogno duale: quello di un accordo capace di proteggere la popolazione dagli impatti legati al cambiamento climatico – impianti a carbone, risaie e allevamenti di bestiame sono le principali fonti di

emissioni i cui danni sono già visibili nello scioglimento dei ghiacciai Himalayani e nella stagionalità dei monsoni – e allo stesso tempo di garantire alla stessa un’energia a basso costo sufficiente per la sua crescita ed il suo sviluppo (Chitre 2016, 1; Timperley 2019). Per questi motivi, l’India ha da sempre insistito nel misurare le sue emissioni su base per capita, che risultano essere minime in relazione al suo elevato peso demografico.

Uno dei primi passi a favore della cooperazione internazionale fu nel 2007, quando l’allora primo ministro Manmohan Singh partecipò al G8+5 (composto da Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Francia, Germania, Italia, Russia e Giappone, alle quali si aggiungevano India, Brasile, Cina, Messico e Sudafrica) in Germania, dicendo:

[...] we recognize wholeheartedly our responsibilities as a developing country. We wish to engage constructively and productively with the international community and to add our weight to global efforts to preserve and protect the environment. We are determined that India’s per capita GHG emissions are not going to exceed those of developed countries even while pursuing policies of development and economic growth (*India Review* 2007, 2).

Sebbene questa dichiarazione non contenesse alcun obbligo pratico da parte dell’India, rappresentava una forma di impegno futuro, riconoscendo le sue responsabilità di Paese in via di sviluppo (Dubash et al. 2018, 409). L’anno successivo, infatti, dimostrava di mantenere la sua promessa con il nuovo *National Action Plan on Climate Change* (NAPCC), rilasciato dal primo ministro Manmohan Singh e composto da otto missioni, anche se allo scopo di reagire ad una crescente pressione internazionale più che auspicare ad un’autentica migioria climatica (Dubash et al. 2018, 411; Talanoa 2008). Il piano era il riconoscimento ufficiale da parte del governo della minaccia rappresentata dal cambiamento climatico e il bisogno di contrastarla con la mitigazione e l’adattamento. Le otto missioni si occupavano della crescita nell’uso dell’energia solare, di una pianificazione urbana più ottimale per sensibilizzare la popolazione sulla tematica del riciclaggio e del trasporto pubblico, incoraggiando l’acquisto di veicoli più efficienti, dell’imboschimento di sei milioni di ettari e della conservazione della biodiversità, specialmente nella zona Himalayana (Talanoa 2008). L’NAPCC richiedeva ai ministeri di presentare i loro piani d’implementazione al Primo Ministro del Consiglio sul Cambiamento Climatico entro la fine del 2008 ed enfatizzava che la riuscita delle misure nazionali era subordinata all’assistenza proveniente dai Paesi sviluppati (Ibid.). L’approccio utilizzato era quello dei benefici reciproci, collegare cioè lo sviluppo del Paese alla sostenibilità ambientale in modo da non compromettere i propri obiettivi di crescita economica e allo stesso tempo di

non deludere le aspettative in termini di mitigazione (Dubash et al. 2018, 404-05 e 411). Ad ogni modo, il governo non ignorava più il problema climatico e il messaggio che l'India inviava al suo interno e all'estero era positivo: il suo percorso verso la sostenibilità era iniziato.

All'Aquila nel 2009 si era tenuto un incontro delle *Major Economies Forum*, a cui anche l'India aveva partecipato; le discussioni vertevano, oltre che su temi economici, anche sul cambiamento climatico. Il primo ministro Singh aveva firmato una dichiarazione – politica, e non legalmente vincolante – congiunta impegnandosi a rispettare il limite dei 2°C massimi di riscaldamento globale, e a lavorare insieme per raggiungere un obiettivo comune, quello di ridurre le emissioni entro il 2050, culminando nella promessa a Copenaghen di diminuire del 20% o 25% entro il 2020 le proprie emissioni rispetto al 2005 (Dubash et al 2018, 409-10).

Per quanto riguarda le energie rinnovabili, queste erano in alto nell'agenda delle priorità indiane. A supplementare il NAPCC vi erano l'*Energy Conservation Act*, per l'uso efficiente dell'energia, il *National Electricity Policy*, per l'accesso universale all'elettricità e per la diffusione delle energie rinnovabili, obiettivi ripresi anche dall'*Integrated Energy Policy* (INDC India 2015, 7). Il governo Modi aveva spronato numerose compagnie a costruire impianti solari per più di 900MW in tutto lo Stato (Carrington 2014). Modi infatti, era stato per tre volte Primo Ministro del Gujarat, stato indiano precursore dello sfruttamento dell'energia solare, un'energia low-cost e facile da distribuire. Nel 2012, 28 stati indiani e 700 milioni di persone avevano sperimentato uno dei peggiori blackout degli ultimi anni a causa di alcuni guasti alle reti elettriche, mettendo in dubbio le infrastrutture indiane (Pidd 2012). Una rivoluzione energetica sembrava perciò necessaria: i pannelli fotovoltaici, in quanto forma di energia stabile, erano accessibili a tutti a differenza delle centrali di gas, carbone e petrolio che richiedevano manutenzione anche quando quella non era possibile.

Il costo dell'energia solare diminuiva e raggiungeva per gli acquirenti industriali e commerciali la parità – *grid parity*³³ – con il carbone (Carrington 2014), il quale, allo stesso tempo, stava aumentando i suoi prezzi: nonostante le abbondanti riserve indiane, la sua qualità era bassa e spingeva le compagnie ad acquistarlo all'estero, diventando una soluzione insostenibile a lungo andare (Smith 2012). In più, l'abbassamento dei costi delle energie rinnovabili aveva reso l'India una meta per gli investimenti, rimanendo coerente con l'idea dei benefici reciproci: promuovendo una misura così favorevole alla mitigazione climatica aveva, ad esempio, attratto

³³ La *grid parity* è il punto in cui il prezzo dell'energia prodotta da fonti fossili equivale quello dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

20 miliardi di dollari dalla *Japan's Softbank Corp* insieme alla *Bharti Enterprises* e *Taiwan's Foxconn*, con la riduzione repentina del costo dell'energia solare (*Reuters* 2015; Janoušková 2018, 62).

Ciononostante, non tutti mostravano di essere favorevoli al cambiamento. Quando, ad esempio, il ministro dell'ambiente Jairam Ramesh aveva discusso a Cancun la possibilità di tagli alle emissioni legalmente vincolanti per il futuro aveva trovato l'opposizione del Partito del Popolo Indiano – *Bharatiya Janata Party* (BJP) – e della Sinistra che lo avevano accusato di oltrepassare l'autorizzazione datagli dal Parlamento e di danneggiare gli interessi del Paese arrendendosi alla pressione degli Stati Uniti e dei Paesi sviluppati (*NDTV* 2010). Il ministro Ramesh non concordava con questa visione:

[...] India at Cancun has come out looking more proactive [...]. It is very important for India not to be isolated in the world. We have a larger stake in the world economy than we had 25 years ago. Negotiations are all about flexibility, it is about seeing what is happening. I have not changed the goal post, I have nuanced our goal post (*NDTV* 2010).

Le sue parole avvaloravano il nuovo atteggiamento dell'India nelle negoziazioni internazionali: più attivo, meno tradizionale, più disponibile al compromesso. Si potrebbe definire, con le parole di Pruitt (2012, 87), *firm-flexibility*: l'India cioè rimaneva risoluta nei suoi interessi fondamentali, come lo sviluppo economico e sociale, ma si rivelava più flessibile sul “come” giungere ad una soluzione. Il proposito di questo connubio è di evitare che l'eccessiva rigidità blocchi le negoziazioni e che la smodata flessibilità permetta alle altre Parti di approfittarsi dell'India (Pruitt 2002, 87). Ciò si riflette nel suo INDC e negli impegni presi internazionalmente, evidenziando una sovrapposizione tra il Livello 2 e il Livello 1.

2.3.5.1. Gli interessi e le posizioni

Alla base degli interessi indiani vi è l'equità e la giustizia climatica; questo concetto è contenuto anche nel suo INDC in cui sono riportate le parole del primo ministro Modi:

When we speak only of climate change, there is a perception of our desire to secure the comforts of our lifestyle. When we speak of climate justice, we demonstrate our sensitivity and resolve to secure the future of the poor from the perils of natural disasters (*INDC India* 2015)

Domesticamente, l'India auspicava all'eradicazione della povertà, alla modernizzazione e allo sviluppo del Paese. Internazionalmente, da tradizione, risiedeva il desiderio di preservare la sovranità post-coloniale (posta in pericolo dalle pretese degli altri Stati sulla trasparenza e sulla differenziazione: prendere in considerazione la riduzione dei gas serra implicherebbe perdere la capacità di scelta e il controllo degli altri Paesi) e di massimizzare il suo raggio d'azione nelle politiche climatiche (Sengupta 2012, 112).

La sua posizione invece, come già anticipato, è mutata da difensiva – l'India era considerata un “*nay-sayer*” (Michaelowa 2012, 4), cioè un “bastian contrario”, mai disposta a scendere a compromessi – a flessibile e cooperativa. Infatti, nonostante permangano l'idea di responsabilità storica e di trasferimento di fondi e tecnologie da parte dei Paesi sviluppati, insieme alla difesa dei diritti dei Paesi più poveri e dei loro inferiori obblighi, la sua strategia è diventata più dinamica e disposta ad accettare valide alternative quando la situazione prevede benefici a suo favore (Ibid.). Sengupta (2012, 114) analizza l'atteggiamento indiano e i diversi fattori che lo hanno influenzato: la crescita economica indiana aveva reso il Paese più sicuro e consapevole delle proprie scelte e dei propri obiettivi, oltre che meno vulnerabile a livello globale; il consenso domestico non era più solido come un tempo: voci di dissenso avevano messo in dubbio la strategia tradizionale dell'India e la comunità scientifica aveva potuto consapevolizzare maggiormente i cittadini, grazie anche ai nuovi politici nella scena indiana sensibili sempre più alle problematiche climatiche; da non assumere per scontato è anche il ruolo della “*peer pressure*”, della pressione dei pari: il timore di rimanere isolata e di essere biasimata internazionalmente spingeva il Paese a comportarsi in modo responsabile e accondiscendente (Ibid.). Più semplicemente, a spiegare il cambiamento indiano potrebbe essere la consapevolezza che la collaborazione comporta benefici mutuali, rendendo più logico per l'India non seguire un approccio uni-dimensionale ma collaborativo (Ibid.).

2.3.5.2. L'INDC

L'INDC dell'India riflette gli interessi domestici in modo coerente, concentrandosi molto sull'energia pulita e in particolare su quella solare, come il primo ministro Modi nel periodo prima della Conferenza di Parigi ha dimostrato essere una priorità. Il piano, che cita la lunga tradizione di relazione armoniosa tra l'uomo e la natura, propone di ridurre l'intensità delle emissioni del suo PIL dal 33% al 35% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2030 (Seo 2017, 130-31; INDC India 2015). Nel rispetto dei suoi interessi, si impegna a promuovere uno stile di vita

sostenibile e rispettoso del clima, attraverso “*additional carbon sink of 2.5 to 3 billion tonnes of CO₂ equivalent through additional forest and tree cover by 2030*” (INDC India 2015) e un incremento della produzione di energia elettrica proveniente da combustibili non fossili del 40% sempre entro il 2030, condizione però assoggettata al trasferimento di finanze e tecnologie provenienti da vari fondi, tra cui anche il *Green Climate Fund*, dando priorità all’adattamento grazie al supporto nazionale e internazionale (Seo 2017, 131). Non fa riferimento invece al momento in cui le emissioni dovrebbero raggiungere il picco (INDC India 2015).

CAPITOLO 3

In questo capitolo si tenterà di rispondere alle due domande che questa tesi si pone: in che modo gli attori hanno esercitato la loro leadership? Al termine della Conferenza, quali attori hanno raggiunto i loro obiettivi dalle negoziazioni e quali invece hanno dovuto rinunciarvi? Per farlo, verranno osservate ed esaminate le negoziazioni durante la Conferenza di Parigi e analizzati i risultati ottenuti dalle Parti, anche in base al metodo negoziale utilizzato. La prima parte procede con una spiegazione di “*bargaining*” e “*problem solving*”; la seconda riguarda invece la Conferenza, illustrandone le caratteristiche principali; la terza, fornisce le considerazioni finali.

3.1. Il *bargaining* e il *problem solving*

Esistono due tipi diversi di negoziazioni che saranno qui analizzati per capire come possano essere utilizzati dagli attori principali durante la ventunesima Conferenza delle Parti, e come questa ne venga influenzata. Prima di spiegare però in che modo questi tipi rappresentino due elementi centrali per il caso di studio, è necessario fornirne un nome e una definizione. A seconda degli autori, i due tipi assumono diverse terminologie ma il loro concetto di base non cambia. Fisher e Ury (2011) parlano di “*positional bargaining*” e “*principled negotiations*”; Walton e McKersie (1965), come Da Conceição-Heldt (2006), si riferiscono a “*distributive bargaining*” e a “*integrative bargaining*”; Hopmann (1995), invece, propone “*bargaining*” e “*problem solving*”. Questi ultimi due termini saranno quelli qui descritti e utilizzati in seguito nella tesi.

Hopmann (1995) definisce il *bargaining* e il *problem-solving*³⁴ come due paradigmi. Il primo è uno scambio di concessioni in cui le Parti vogliono ottenere il meglio per sé, cercando di “*converge upon agreement somewhere between their opening offers*” (Hopmann 1995, 26). Il secondo, invece, prevede che la negoziazione porti alla soluzione di problemi comuni (Ibid., 28-30). Nel *bargaining* gli attori pensano solo a se stessi e a massimizzare i propri interessi, alimentando la competizione (Ibid.). Al contrario, il *problem solving* è cooperazione tra più attori con interessi diversi, ma non immutabili: questi infatti possono essere compatibili e permettere il raggiungimento di compromessi per un obiettivo comune che tutte le Parti

³⁴ In italiano i due termini, equivalenti a due differenti modi di negoziare, potrebbero essere resi rispettivamente con “trattativa” e “capacità di risolvere i problemi”. In questa tesi, per comodità, si manterranno i termini in lingua inglese.

percepiscano come vantaggioso (Ibid.). La cooperazione non solo favorisce il risultato della negoziazione, ma anche la relazione a lungo termine tra le Parti, che, instaurando un senso di fiducia reciproco, faciliterà le negoziazioni a seguire (Ibid.). La fiducia permette ai negoziatori di parlare liberamente delle rispettive preferenze ed è percepita come una garanzia che anche l'altra Parte è interessata a negoziare senza approfittarne e senza intendere il *problem solving* come un segno di debolezza (Pruitt 2002, 93).

Secondo Pruitt (2002), le caratteristiche del *problem solving* sono molteplici, e tutte prevedono come filo conduttore la collaborazione tra le Parti: gli sforzi collettivi, lo scambio di informazioni riguardo i propri interessi e priorità, o la raccolta di idee per individuare le soluzioni possibili, proprio come in vista di Parigi era avvenuto con le già menzionate sessioni di incontri *Toward 2015*, con il “*Petersberg Climate Dialogue*”³⁵ o con le prime consultazioni ministeriali informali prodotte da Francia e Perù³⁶ (Pruitt 2002, 85-86). Una forma di cooperazione è la coalizione (si prenda ad esempio la *High Ambition Coalition*); questa, contribuisce a massimizzare i vantaggi totali e a semplificare le procedure negoziali, riducendo il numero delle parti e delle preferenze coinvolte (Da Conceição-Heldt 2006, 152).

Ad incoraggiare il *problem solving* ci sono i sentimenti positivi – tra cui la fiducia – e la pressione: quella del tempo che passa, con la consapevolezza che i ritardi sono estremamente costosi nelle negoziazioni, e quella dello stallo che interrompe qualsiasi accordo (Pruitt 2002, 89-92). Contrariamente, tattiche come vincolare se stessi (una tattica spesso impiegata dagli Stati Uniti in ambito climatico, anche durante la ventunesima Conferenza), minacciare di abbandonare le negoziazioni e l'uso di ragionamenti convincenti favoriscono il *bargaining* (Ibid., 85). La principale differenza tra i due risiede però nei guadagni: se si tratta di *bargaining* significa che una Parte, negoziando, cerca di ottenere dei benefici relativi alle spese delle altre Parti; nel *problem solving*, il vantaggio è nei guadagni assoluti anche se alcuni ne beneficiano più di altri (Hopmann 1995, 29-34).

Lo studio di *bargaining* e *problem solving* è perciò uno dei tasselli fondamentali nel tentare di dare risposta alle due domande che la tesi si pone. Entrambi, permettono di capire in che modo la leadership viene esercitata: ad esempio, la leadership strumentale caratterizza quegli attori

³⁵ Il *Petersberg Climate Dialogue* è una riunione annuale in cui le Parti, prima di eventi importanti, possono comparare le loro posizioni; quella del 2015, la sesta dalla sua nascita, si proponeva di pianificare come limitare l'impatto climatico e come finanziarne i passi necessari (Bleiker 2015).

³⁶ La presidenza francese e quella peruviana avevano organizzato un incontro informale nel luglio del 2015 per prepararsi alla Conferenza di Parigi, a cui avevano partecipato 46 Parti della Convenzione Quadro; lo scopo era quello di chiarire le rispettive posizioni e dove possibile, estendere le aree di convergenza su specifici argomenti, delineando i principali problemi politici da riferire ai negoziatori (Governments of France and Perù 2015).

che sanno sfruttare le loro capacità negoziali, impegnandosi nella formazione di alleanze, offrendo benefici a tutti i partecipanti e soddisfacendone le principali esigenze, richiamando l'idea della cooperazione e del compromesso tipiche del *problem solving* (Liefferink e Wurzel 2017, 957); contrariamente, la leadership strutturale, che poggia sulle risorse di potere alterando le preferenze e il comportamento degli stati coinvolti, è più in linea con l'interesse personale, espresso spesso attraverso il *bargaining* (Young 1991, 289). Allo stesso tempo, i due influiscono sul processo decisionale della Conferenza e ne determinano i risultati che possono essere soddisfacenti o meno per le Parti contraenti, rappresentando cioè per essi vittorie o sacrifici: se, con una metafora, chi utilizza il *bargaining* punta alla “fetta maggiore della torta” e chi usa il *problem solving* cerca invece di “ingrandirla”, si può facilmente comprendere che a seconda del metodo scelto, variano anche i guadagni e le perdite delle Parti (Hopmann 1995, 29-34). In più, per mezzo di entrambi, è possibile stabilire l'attitudine degli attori e interpretarne le scelte compiute, garantendo una comprensione approfondita delle negoziazioni stesse.

A volte, il confine tra i due paradigmi è sottile e riconoscere l'uno dall'altro potrebbe rivelarsi complicato. Ad esempio, un negoziatore potrebbe dimostrarsi disponibile nel comunicare le sue priorità ma solo allo scopo di ottenere informazioni riguardo le altrui posizioni (Pruitt 2002, 86-87). Può capitare che, nonostante l'incompatibilità dei due, in una negoziazione siano presenti – e necessari – entrambi (Ibid.). Per dare equilibrio ad una situazione di combinata competizione e cooperazione (in cui le Parti hanno preferenze diverse ma lo stesso bisogno di raggiungere un accordo) esistono alcune tecniche. Una in particolare si rivela utile per l'analisi delle negoziazioni della COP 21: la tecnica è quella di metterli in sequenza, passando – come spesso accade – da *bargaining* a *problem solving* (Ibid.).

Sebbene entrambi i paradigmi percepiscano la flessibilità come una parte importante del processo negoziale e necessaria per ottenere un accordo, questi la declinano in modi diversi. Seguendo il paradigma del *bargaining*, flessibilità significa concedere e offrire di più, evitando impegni e ritrattazioni, prediligendo una forma di negoziazione più “morbida” rispetto all'utilizzo di minacce frequenti e alla rigidità delle proprie posizioni – tipiche dell'*hard bargaining* (Hopmann 1995, 39-49). Essere flessibili in un contesto di *problem solving* implica ripensare l'intero processo e analizzare il problema sotto una nuova luce, individuando i bisogni comuni, gli interessi delle Parti, e gli errori commessi per trovare la formula vincente, tenendo a mente che l'obiettivo di questo paradigma è di compiere “*a collective effort to solve a common problem in a way that all parties perceive as beneficial*” e non una serie di movimenti verso l'una o verso l'altra delle Parti (Ibid., 41).

Bargaining e *problem solving* sono l'uno l'opposto dell'altro, eppure un solo paradigma spesso non riesce a spiegare tutti gli aspetti di una negoziazione; il *problem solving*, però, nell'ottica di un accordo ottimale, giusto e stabile, in grado di generare benefici mutuali, rappresenta la scelta migliore (Hopmann 1995, 42).

3.2. A porte chiuse

L'Accordo di Parigi è stato il risultato di un processo negoziale della durata di quattro anni, iniziato con la Piattaforma d'azione di Durban (quando si è dato il via ai negoziati e ad un gruppo, l'*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, operativo già dal 2012 per un nuovo trattato globale, la cui forma legale non era ancora stata concordata, ma deciso nell'incoraggiare l'ambizione delle Parti) in cui i Paesi, dopo una serie di ripetuti fallimenti, sono riusciti a raggiungere dei compromessi nonostante le loro esigenze diametralmente opposte (UNFCCC 2011).

Uno degli elementi ad aver segnato l'esito della ventunesima Conferenza delle Parti è la segretezza. Il suo valore è dato dal ridurre il numero degli attori presenti che rappresentano un ostacolo nella dinamica del processo (Dimitrov 2016, 6). Molte negoziazioni avvenivano ad accesso ristretto, celandone gli avvenimenti alla società civile e anche a molti delegati a cui, durante la seconda settimana, era stato limitato l'accesso, permettendo solo a quattro persone per delegazione di poter presenziare agli incontri più importanti (Ibid., 2-3). Rispetto alle altre negoziazioni climatiche, le sessioni di Parigi erano state chiuse agli osservatori molto prima del solito, lasciando poche opportunità alla società civile di seguirle (Doelle 2016). Accade spesso nella diplomazia che le riunioni siano a porte chiuse, ma la presidenza francese aveva combinato segretezza e legittimità, soddisfacendo cioè gli interessi principali di tutti attraverso reciproci compromessi (Dimitrov 2016, 6). Non solo il presidente della COP Laurent Fabius era riuscito a mettere d'accordo gli attori principali sugli argomenti più delicati e spinosi, ma aveva anche diretto la conferenza in modo molto controllato (Ibid.). Il suo ruolo prevedeva di ascoltare tutte le opinioni, assicurare trasparenza e inclusione, oltre che garantire compromessi tra le Parti³⁷, affinché i temi più importanti venissero affrontati durante la seconda settimana, in presenza dei leader mondiali (ENB 2015a). Aveva consultato tutti e mantenuto i risultati delle

³⁷ Il presidente Fabius aveva così dichiarato: "*I should be and will be open to everything you have to say. From the start, I will make sure all points of view are taken into account and all countries are independent countries. I will be impartial and respect all till the end*" (TWN 2016, 57).

consulte per sé, lasciando le delegazioni non direttamente coinvolte all'oscuro e svelandone i risultati solamente l'ultimo giorno, a testo finale rilasciato, quando sarebbe stato troppo tardi per alcune Parti opporsi e mettere a repentaglio l'intero processo (Dimitrov 2016, 6). L'Accordo era stato più volte descritto come un “*take-it-or-leave-it*” che non era possibile rinegoziare; questo approccio, sebbene rischioso, aveva però ottenuto risultati che erano riusciti a soddisfare la maggior parte dei Paesi (Ibid.).

Molte negoziazioni, come testimoniato da Radoslav Dimitrov (2016, 6), delegato di un Paese sviluppato, avvenivano in piccole stanze e coinvolgevano solo un numero limitato di persone: di quello che veniva discusso non rimaneva alcuna traccia cartacea. Gli ultimi due giorni, cruciali nel processo negoziale, dedicati interamente a consultazioni private, non sono stati documentati: infatti, i report dell'*Earth Negotiation Bulletin* (ENB) riportano le notizie degli incontri solo fino al 10 dicembre (Ibid.). Questa segretezza rende più difficile l'analisi delle negoziazioni e la ricerca di alcuni documenti: verranno perciò presi in considerazione per lo studio delle negoziazioni alcuni report, tra cui quelli dell'ENB e del TWN, testimonianze di delegati e giornalisti, e articoli accademici.

Durante la prima settimana delle negoziazioni circa 150 gruppi formali, la maggior parte aperti solo ai delegati, si erano incontrati in parallelo, generando un problema di coordinazione e cooperazione, soprattutto per le delegazioni più piccole³⁸, ma nella seconda settimana, a partire dal giovedì, il presidente Fabius aveva proposto un diverso metodo di discussione, quello delle “*indabas*”, già utilizzate a Durban (Christoff 2016, 773); come in quell'occasione, le riunioni informali erano chiuse agli osservatori mentre il Comitato di Parigi rimaneva pubblico. Le *indabas*, tenutesi in due sale diverse, erano un momento di discussione in cui i negoziatori potevano dichiarare – dandosi il cambio – le loro posizioni apertamente di fronte alle altre Parti; quando il clima si faceva troppo teso tra i delegati di due Paesi, il Presidente li invitava a discuterne in separata sede con l'aiuto di un facilitatore (*Il Post* 2015). Fabius, che si era assicurato che il testo dell'accordo fosse il risultato del lavoro esclusivo delle Parti e che queste capissero che la responsabilità della riuscita o del fallimento della conferenza dipendeva da loro, durante le “*indaba delle soluzioni*”³⁹ incitava i delegati a non fare ulteriori dichiarazioni relative alle proprie posizioni o mettere in discussione compromessi già raggiunti, ma a presentare soluzioni (TWN 2016, 57). Ad ogni modo, non mancava un particolare senso di

³⁸ “*Cuba, reflecting the sentiments of many developing countries [...] said that its small delegation could not cope with multiple meetings and described the situation as «chaotic»*” (TWN 2016, 18).

³⁹ “*L'indaba delle soluzioni*” era stata proposta per affrontare le tematiche più difficili dei negoziati (*Il Post* 2015).

responsabilità nei delegati che erano consapevoli del fatto che un ulteriore esito negativo della Conferenza avrebbe riportato il processo climatico indietro di altri cinque o dieci anni e l'aumento inevitabile del riscaldamento globale di 3°C entro il 2100 (Cléménçon 2016, 18).

3.3. Le negoziazioni e i risultati

Le Conferenze delle Parti seguono generalmente una formula: la prima settimana le Parti si alternano, confrontano le rispettive opzioni, cercano di trovare punti d'accordo e di ridefinire la bozza del testo; durante la seconda settimana gli argomenti più contestati passano ai leader dei Paesi, come capi di stato o di governo che cercano di produrre un accordo accettabile da tutte le Parti, in grado di essere poi adottato⁴⁰ (Christoff 2016, 773). Le Parti sono rappresentate da delegazioni nazionali che consistono in uno o più funzionari incaricati di negoziare per conto del proprio governo e sono organizzate in più gruppi, generalmente per ragioni amministrative; cinque in particolare sono quelli appartenenti alla tradizione delle Nazioni Unite: gli Stati Africani, gli Stati Asiatici, gli Stati dell'Est Europa, gli Stati Latino Americani e Caraibici, gli Stati Occidentali e Altri Stati⁴¹ (UNFCCC 2020d). Esistono anche altri gruppi che riuniscono i Paesi – altrimenti offuscati da nazioni più forti – in base ai loro interessi comuni per potersi concentrare su tematiche specifiche da risolvere e per imporsi durante le negoziazioni, come il G77+Cina⁴², il Gruppo Africano, gli Stati Arabi, l'Unione Europea, gli LDCs, i SIDS e l'Umbrella Group (Ibid.).

Il primo giorno delle negoziazioni (che la prima settimana avvenivano sotto la Piattaforma di Durban) si era aperto con l'Evento dei Leader in cui i capi di stato e di governo si dedicavano a delle brevi dichiarazioni per massimizzare l'impatto politico e mediatico, oltre che porre enfasi sul livello di ambizione e di urgenza che la situazione richiedeva (ENB 2015b; Christoff 2016, 773). Quelle osservazioni fornivano un'anticipazione dello svolgimento delle negoziazioni, soprattutto per gli argomenti più dibattuti (ENB 2015a). I temi principali che le delegazioni avrebbero dovuto affrontare erano quelli stabiliti a Durban, ovvero la mitigazione,

⁴⁰ La maggior parte delle volte le negoziazioni richiedono che le COP impieghino uno o due giorni in più del previsto per concludere un accordo (Christoff 2016, 773).

⁴¹ Sono parte del gruppo degli "Altri Stati" l'Australia, il Canada, la Nuova Zelanda, la Svizzera, la Norvegia, gli Stati Uniti, l'Islanda (UNFCCC 2020d).

⁴² Sia il G77+Cina che l'Unione Europea incaricano una delle loro Parti per la Presidenza, a rotazione, che durante le negoziazioni parla per il gruppo nel suo insieme (UNFCCC 2020d). All'interno del G77+Cina esistono Parti con interessi climatici diversi, perciò accade che durante i negoziati i singoli Paesi e sottogruppi – come i SIDS o gli LDCs – intervengano nei dibattiti (Ibid.).

l'adattamento, la finanza, lo sviluppo tecnologico ed il suo trasferimento, la trasparenza nelle azioni e nel supporto e il “*capacity-building*”⁴³ – “rafforzamento delle capacità” (Rajamani 2016, 495). Basandosi principalmente sui report delle negoziazioni dell'ENB e TWN si evince che le Parti hanno alternato momenti di *bargaining* a momenti di *problem solving*: inizialmente sono rimaste fedeli alle loro posizioni e coerenti con i loro interessi domestici facendo prevalere il *bargaining* come metodo negoziale: molti degli argomenti trattati non trovavano una soluzione comune e spesso rimanevano “*in brackets*”, ovvero tra parentesi⁴⁴, posticipandone la discussione di volta in volta (ENB 2015c). Questo avvenne almeno fino agli ultimi giorni, quando la cooperazione e il compromesso avevano permesso di raggiungere un accordo attraverso il *problem solving*.

Le posizioni delle Parti erano molto polarizzate, abbastanza da poter suddividere le richieste principali in due gruppi, quelle dei Paesi in via di sviluppo e quelle degli Stati Uniti, o più genericamente dell'Umbrella Group (TWN 2016, VII). Il primo gruppo, di cui fanno parte anche SIDS, Cina e India, puntava ad ottenere: un accordo che non riscrivesse, rimpiazzasse o reinterpretasse la Convenzione; che non fosse incentrato solamente sulla mitigazione ma che lasciasse spazio anche all'adattamento e al tema delle perdite e dei danni (argomenti che avrebbero dovuto essere riconosciuti e distinti in articoli diversi); che fosse rispettata l'equità e la differenziazione alla luce del principio delle responsabilità comuni ma differenziate; che ai Paesi sviluppati fossero attribuite norme legalmente vincolanti, soprattutto riguardo la fornitura di adeguati aiuti finanziari e tecnologici (Ibid.). Per il secondo gruppo, valeva essenzialmente l'opposto: l'obiettivo era diluire il più possibile la differenziazione ridefinendo gli obblighi in capo ai Paesi sviluppati, concentrandosi più sulla mitigazione che sui mezzi di implementazione – come finanza e tecnologia – per un accordo che fosse ibrido, in modo da soddisfare le richieste degli Stati Uniti (Ibid.). L'Unione Europea, invece, si posizionava nel mezzo dei due blocchi: alla ricerca di un accordo ambizioso, da una parte, come i Paesi in via di sviluppo, sperava in un accordo legalmente vincolante con impegni quantificabili e norme trasparenti; dall'altra, come gli Stati Uniti, cercava di ridurre gli obblighi in termini di aiuti finanziari e mostrandosi meno disposta a dare una maggiore rilevanza alla questione dell'adattamento (Oberthür e Groen 2018, 715).

⁴³ Da qui in poi ci si riferirà al termine *capacity-building* con la traduzione italiana.

⁴⁴ Due giorni prima della conclusione della COP 21 rimanevano 800 parentesi nel testo, a dimostrazione di quanto fosse stato complicato giungere a compromessi per la Parti (ENB 2015c).

In seguito, verranno analizzati i principali argomenti su cui vertevano le discussioni delle delegazioni e il comportamento degli attori a riguardo.

3.3.1. Preambolo

Il preambolo è la parte introduttiva di un trattato e contiene indicazioni generali (Carreau e Marrella 2016, 97); non ha lo stesso valore giuridico del corpo del trattato e non crea obblighi vincolanti ma la sua importanza risiede nella sua funzione evocativa: fornisce cioè l'interpretazione del trattato stesso, determinando l'intenzione delle Parti (Ibid.). Quello dell'Accordo di Parigi aveva generato qualche dibattito principalmente riguardo i termini da inserirvi: per molte Parti, parlare di vulnerabilità, diritti umani, emissioni storiche, sicurezza del cibo, uso della terra e silvicoltura non rientrava nell'ambito della Convenzione, poiché non erano temi internazionalmente concordati o definiti (ENB 2015b, 5). Per altre, alcuni concetti dovevano necessariamente essere presenti. Ad esempio, il Guatemala, per l'Associazione Indipendente America Latina e Caraibi (*Independent Association of Latin America and the Caribbean*, AILAC), e la Norvegia ritenevano che dovesse esserci riferimento alle questioni di genere, alle tematiche intergenerazionali, e, concordando con Cile, Filippine e Messico, anche ai diritti umani (ENB 2015d, 2); secondo il Canada mancava l'inclusione dei diritti degli indigeni, la Nigeria sperava di includere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile mentre l'Indonesia richiedeva il riconoscimento dei diritti delle comunità locali (Ibid.); come El Salvador richiedeva di aggiungere "*and the Central American isthmus*" in un paragrafo sui bisogni speciali di alcuni Paesi, per il Gruppo Africano l'inclusione di "*African countries*" rappresentava un punto sul quale non si poteva discutere (ENB 2015e, 1). Molti Paesi discordavano sulla frase "*harmony with nature*" e "*best available science*" o chiedevano di cancellare "*in light of different national circumstances*" nel paragrafo sul perseguimento dell'obiettivo della Convenzione (ENB 2015b, 5). A causa di queste divergenze, nella bozza del testo della Piattaforma di Durban inoltrata alla COP erano rimasti molti argomenti tra parentesi, sui quali non era ancora stata presa una decisione (Ibid.).

Nel testo finale compariva però il riferimento ai diritti umani, rendendo l'Accordo di Parigi il primo accordo climatico multilaterale a riconoscerli, oltre che a trattare tematiche non strettamente collegate al cambiamento climatico, come l'equità intergenerazionale, il diritto alla salute e la giustizia climatica:

Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, 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, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity [...] (UNFCCC 2015a).

3.3.2. Obiettivo

L'Accordo di Parigi è strutturato attorno all'articolo 2, che riguarda le tre finalità da perseguire: i processi di mitigazione per contenere l'aumento della temperatura “*well below*” di 2°C e fare il possibile per mantenerla al di sotto di 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali; aumentare la capacità di adattamento; organizzare i flussi finanziari in modo che siano compatibili con uno sviluppo a basse emissioni (UNFCCC 2015a)⁴⁵.

Lo scopo delle tre finalità è quello di migliorare l'implementazione della Convenzione e non solamente di raggiungerne gli obiettivi: durante le negoziazioni, le Parti avevano avuto opinioni divergenti proprio sull'uso di due diverse frasi, ovvero “*enhance the implementation*” o di “*further the objective*”, riferito alla Convenzione (ENB 2015b, 5); G77+Cina e i suoi sottogruppi, in particolare i *Like-Minded Developing countries* (LMDCs) e il Gruppo Africano, sostenevano la prima, essendo sfavorevoli a qualsiasi forma di reiscrizione, rimpiazzamento e reinterpretazione della Convenzione (TWN 2016, VIII). I Paesi sviluppati invece preferivano la seconda, concentrandosi dunque sull'obiettivo dell'Accordo, che dalla prospettiva dei Paesi in via di sviluppo era esclusivamente la mitigazione (Ibid.). Per gli Stati Uniti, invece, la giusta soluzione sarebbe stata riflettere lo scopo nelle rispettive parti dell'Accordo, e non in un articolo separato (Obergassel et al. 2015, 249).

Anche il principio delle responsabilità comuni ma differenziate era stato tema di accese discussioni: mentre i Paesi in via di sviluppo avevano a lungo combattuto nel reiterare l'importanza della differenziazione, i Paesi sviluppati avevano cercato di allontanarsi dalla tradizionale dicotomia degli Allegati alla Convenzione; alla fine, un compromesso era stato trovato aggiungendo: “*in the light of different national circumstances*” mantenendo il principio

⁴⁵ Per alcuni Paesi gli obiettivi quantitativi rappresentavano una preoccupazione, poiché temevano che finissero con l'oscurare quelli qualitativi come la decarbonizzazione, i diritti umani o la parità di genere (ENB 2015d).

ma accontentando i Paesi sviluppati, soprattutto gli Stati Uniti, che ne avevano domandato un'interpretazione “dinamica” (Obergassel et al. 2015, 249).

3.3.3. Mitigazione

L'articolo sulla mitigazione (articolo 4) avrebbe dovuto contenere informazioni su come raggiungere l'obiettivo a lungo termine di temperatura globale trattato nell'articolo 2, come ad esempio il momento di picco di gas serra (TWN 2016, IX). Riguardo ciò, la penultima bozza del testo conteneva un riferimento a raggiungere la neutralità delle emissioni di gas serra nella seconda metà del secolo, mentre nelle ore finali delle negoziazioni era stato adottato un linguaggio differente, incluso poi nell'Accordo, cioè arrivare al picco delle emissioni “*as soon as possible*” – riconoscendo che per i Paesi in via di sviluppo sarebbe servito più tempo – e adottare in seguito rapide riduzioni in modo da raggiungere un equilibrio tra le emissioni antropogeniche e le rimozioni di gas serra nella seconda metà del secolo (Obergassel et al. 2015, 251).

Allo scopo di conseguire l'obiettivo di mitigazione a lungo termine, si era discusso di limitare l'incremento della temperatura di 2°C o di 1.5°C, con gli AOSIS, gli LDCs guidati da Grenada, le isole Marshall, Kiribati, Tuvalu, Venezuela e Bolivia sostenitori di quest'ultimo in nome della loro vulnerabilità (TWN 2016, 55, 69). Non erano gli unici favorevoli ad un simile target: l'India non aveva espresso preferenze a riguardo, ma domandava aiuto finanziario e supporto ai Paesi sviluppati perché, con le parole del Ministro dell'ambiente, delle foreste e del cambiamento climatico, Prakash Javadekar, un accordo duraturo:

[...] cannot be crafted by diluting historical responsibilities or by putting the polluters and the victims at the same level (TWN 2016, 55,69).

A seguito della forte domanda da parte dei Paesi in via di sviluppo, anche l'Unione Europea e gli Stati Uniti si dimostrarono favorevoli ad obiettivi ambiziosi come gli 1.5°C; a porte chiuse però, TWN riporta che gli Stati Uniti abbiano detto:

[...] 1.5° is very ambitious. We need to make sure the overall agreement looks like a reasonable one. The more ambitious we go, the more difficult it is to get there (TWN 2016, 68).

Secondo l'Accordo, la mitigazione si sarebbe realizzata tramite gli INDCs, da aggiornare progressivamente – aumentandone l'ambizione – ogni cinque anni a partire dal 2023, basandosi sui criteri di trasparenza e chiarezza, oltre che sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate (UNFCCC 2015a). A differenza del Protocollo di Kyoto, lasciava decidere ai singoli Paesi quanto avrebbero dovuto contribuire alla mitigazione collettiva, seguendo l'approccio dal basso verso l'alto (Falkner 2016, 1115).

Ciò che ci si domandava durante le negoziazioni era se per specifici gruppi di Paesi sarebbero serviti particolari tipi di contributi; gli LMDCs chiedevano che gli impegni dei Paesi industrializzati fossero legalmente vincolanti e che prevedessero target di riduzione delle emissioni assolute per l'intera economia, mentre quelli dei Paesi in via di sviluppo sarebbero dovuti rimanere volontari, condizionati al supporto di quelli sviluppati e diversi in natura (Obergassel et al. 2015, 249-50). Al contrario, per i Paesi industrializzati, tutte le maggiori economie avrebbero dovuto adottare gli stessi target di emissioni (Ibid.). Riguardo i vincoli, gli Stati Uniti avevano suggerito che le Parti fossero legalmente obbligate a fornire i contributi, ma il contenuto di quei contributi non sarebbe stato legalmente vincolante (Ibid.). La richiesta americana di non rendere obbligatoria l'implementazione degli INDCs, poiché avrebbe rappresentato per loro un ostacolo a livello domestico, era stata causa di alcuni problemi tra le Parti che erano perciò chiamate a valutare una valida alternativa, come l'inserimento della frase “*with the aim of achieving*”, che avrebbe accomodato gli Stati Uniti – trovando poi posto nel testo finale⁴⁶ (TWN 2016, IX). Nonostante ciò, gli Stati Uniti avevano proposto che i Paesi in via di sviluppo avessero diritto al supporto per l'implementazione e alla flessibilità nel presentarli (ENB 2015f, 1).

Le Parti non si trovavano d'accordo nemmeno sulla differenziazione nella mitigazione, contenuta nel paragrafo 4.4: molti Paesi in via di sviluppo sostenevano che in essa dovesse essere riflesso il principio delle responsabilità comuni ma differenziate mentre l'Umbrella Group, in particolare gli Stati Uniti, l'Unione Europea e il gruppo AILAC vedevano già nella natura dell'INDC una forma di auto-differenziazione (TWN 2016, 65; ENB 2015f, 1). Tuttavia, nel testo finale, la differenziazione era stata così gestita: i Paesi sviluppati “*should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets*” e il loro supporto “*shall be provided to developing countries for the implementation of this Article*”

⁴⁶ Nel testo finale si legge: “*Each Party shall prepare, communicate and maintain successive NDCs that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions*” (UNFCCC 2015a).

mentre a quelli in via di sviluppo veniva richiesto di “*continue enhancing their mitigation efforts*” e di “*move over time towards economy-wide targets*” (UNFCCC 2015a; Obergassel et al. 2015, 250). Una seconda differenza rispetto al Protocollo di Kyoto era perciò che tutti i Paesi erano inclusi nei tentativi di mitigazione (Falkner 2016, 1116)

3.3.4. Adattamento e Perdite e Danni

Come già anticipato, dare rilevanza all’adattamento⁴⁷ e non solo alla mitigazione era un preciso obiettivo dei Paesi in via di sviluppo. Questi, che durante le negoziazioni avevano proposto una valutazione dell’adeguatezza e del supporto ai Paesi sviluppati, volevano assicurarsi che i loro sforzi compiuti in materia di adattamento – con o senza supporto internazionale – venissero riconosciuti come il loro contributo per l’azione climatica (TWN 2016, 70). Collegato all’adattamento vi era anche il tema delle perdite e dei danni. Molte Parti, come il G77+Cina, Vietnam e Haiti, avevano enfatizzato l’importanza di un articolo distinto dall’adattamento (ENB 2015d, 2): le perdite e i danni rispecchiavano infatti le condizioni dei più vulnerabili al cambiamento climatico e rappresentavano un punto cruciale nell’affermare le circostanze speciali dei SIDS, sottolineando come quel tipo di realtà per loro non fosse negoziabile. In quell’ambito, gli AILAC domandavano progresso e cambiamento, il Timor Leste un meccanismo autonomo, mentre l’Unione Europea ne trovava la formulazione “profondamente problematica”, rimanendo coerente con le sue posizioni (ENB 2015d, 2).

L’Unione Europea era però rimasta coerente anche con il suo ruolo di mediatrice, favorendo le relazioni tra le Parti. Perdite e danni si erano rivelati un argomento tormentato per i partecipanti, i quali avevano iniziato a perdere il senso di fiducia nato nei mesi precedenti alla COP 21 e consolidatosi con l’Evento dei Leader, in un clima suggestivo e positivo. Le negoziazioni avevano assunto una linea più dura, di *bargaining*, in cui essenzialmente ognuno pensava a se stesso e ai propri interessi. Juan Hoffmaister⁴⁸, coordinatore per l’adattamento e per le perdite e i danni di G77+Cina, aveva espresso il suo disappunto perché le negoziazioni, a suo parere, erano condotte in male fede in quanto i Paesi sviluppati faticavano ad impegnarsi nelle tematiche cruciali per i Paesi in via di sviluppo: le proposte di G77+Cina venivano fuorviate,

⁴⁷ Per adattamento si intendono tutte le attività che permettono di minimizzare le ripercussioni del cambiamento climatico su persone e ambiente (Dröge 2016, 25).

⁴⁸ Hoffmaister aveva ribadito l’importanza del riconoscimento delle perdite e dei danni e del pieno sostegno di G77+Cina, in quanto a certi eventi, per alcuni Stati, è impossibile adattarsi: “*Not recognising loss and damage in this agreement is the equivalent of following the path of climate denial*” (TWN 2016, 27).

rifiutate o poste tra parentesi (TWN 2016, 30); durante le discussioni riguardo il finanziamento dell'adattamento era stata presa in considerazione l'idea di avere un “*no text*” a riguardo; inoltre, secondo alcune fonti, Stati Uniti e Australia avrebbero messo tra parentesi, come incerto, nella bozza dell'articolo sull'adattamento, anche il loro supporto (Ibid.). Sempre per il G77+Cina, Mxakato-Diseko, ambasciatrice del Sud Africa, si era detta preoccupata perché si notava una mancanza di cooperazione da parte di alcuni Stati che sembravano mettere in atto una precisa strategia per portare più argomenti possibili (quelli principali di preoccupazione per i Paesi in via di sviluppo) alla settimana dei ministri, rallentando di molto il processo (TWN 2016, 21). In questo contesto l'Unione Europea si era espressa a favore della flessibilità e del compromesso, sollecitando le Parti a non inceppare in negoziazioni *tit-for-tat*, rischiando di bloccarsi nelle proprie posizioni e nel risentimento (Ibid., 31).

Il compromesso su perdite e danni era stato però trovato nelle ultime ore della Conferenza, in un incontro a porte chiuse tra Stati Uniti, Unione Europea, Maldive, Santa Lucia, Jamaica, Tuvalu e Isole Marshall⁴⁹ (TWN 2016, 71). Durante questo incontro, di cui la maggior parte dei Paesi in via di sviluppo non era a conoscenza, si era riuscito a stabilire che le perdite e i danni ottenessero un articolo separato dall'adattamento in cambio di un paragrafo nella Decisione della COP, nello specifico il paragrafo 52, che stabiliva che l'articolo 8 dell'Accordo – su perdite e danni – non prevedesse compensazione o responsabilità da parte dei Paesi sviluppati (Ibid.). Todd Stern, inviato speciale americano per il cambiamento climatico, aveva infatti affermato (e con questa affermazione concordavano molte Parti):

There is one thing we don't accept and won't accept in this agreement and that is the notion that there should be liability and compensation for loss and damage. That's a line that we can't cross (Obergassel et al. 2015, 256).

Bargaining e *problem solving* sono stati dunque entrambi adottati nelle negoziazioni, passando da una situazione rigida e difficile come quella descritta da Hoffmaister e dai Paesi in via di sviluppo ad una più cooperativa come quella delle riunioni a porte chiuse.

3.3.5. Finanza

La finanza è stato uno dei problemi che le Parti hanno trascinato fino alla fine delle negoziazioni, faticando a trovare un punto d'incontro. Le discussioni, tra le altre cose, vertevano

⁴⁹ Lo stesso incontro sarebbe anche collegato al compromesso sul riferimento agli 1.5°C come obiettivo di temperatura a lungo termine contenuto nell'articolo 2 (TWN 2015, 71).

sulla semplificazione delle procedure per l'accesso alle risorse economiche e sul linguaggio da usare nelle disposizioni finanziarie. La questione principale era però un'altra: da una parte, gli LMDCs sostenevano che gli aiuti finanziari dovessero provenire unilateralmente dai Paesi sviluppati, dall'altra, ancora prima dell'inizio delle negoziazioni, Unione Europea, Nuova Zelanda e Stati Uniti spingevano affinché gli aiuti finanziari provenissero anche da quelli in via di sviluppo, dichiarando che i Paesi sviluppati avrebbero dovuto rispettare i propri obblighi ma che anche tutti gli altri “*in a position to do so*” avrebbero dovuto contribuire attraverso “sforzi condivisi” (ENB 2015f, 1-2; TWN 2016, 73). Questa condizione, considerata un venir meno agli impegni da parte dei Paesi sviluppati, era ovviamente opposta da molti, i quali preferivano invece far leva sulla natura volontaria che gli aiuti economici avrebbero dovuto avere (TWN 2016, 34, 73).

Il G77+Cina cercava di assicurarsi che i Paesi in via di sviluppo non si sentissero assolti dai loro impegni finanziari spingendo per risorse “nuove, supplementari, adeguate, prevedibili, accessibili e durature” (TWN 2016, 74). A favore di impegni concreti, speravano che:

[...] financial resources to be scaled up from a floor of USD100 billion per year⁵⁰, including a clear burden-sharing formula, and in line with needs and priorities identified by developing country Parties [...] (TWN 2016, 74).

Gli Stati Uniti, invece, come la maggior parte dei Paesi sviluppati, si opponevano a qualsiasi indicazione di target quantificati come il riferimento ai 100 miliardi di dollari americani che a Cancun era stato deciso di mobilitare a partire dal 2020, o come nell'articolo 2.1 – sullo scopo dell'Accordo – in cui si parla solo genericamente, senza alcuna specificazione, di “flussi finanziari” necessari per un clima resiliente ai cambiamenti (TWN 2016, 73-74). Infatti, gli Stati Uniti non erano nella posizione di poter accettare un simile impegno, come John Kerry a porte chiuse avrebbe ricordato:

Our situation is such, if I had my way, we would have a legally binding agreement. We tried to pass cap and trade but failed. I would love to have a legally binding agreement but the situation is such that a legally binding agreement with respect to finance will be a killer for the agreement. We are for voluntary, non-punitive action (TWN 2016, 83).

⁵⁰ Il riferimento ai 100 miliardi di dollari annuali non aveva trovato posto nell'Accordo, bensì nel paragrafo 54 della Decisione della COP (TWN 2015, 73-74).

Questa dichiarazione rappresentava perfettamente il “potere della debolezza” postulato da Schelling (1980); obiettivi specifici non sarebbero mai riusciti a far ratificare l’Accordo al Congresso americano, rendendo le parole di Kerry – che parafrasate sono: “Se fosse per me, avremmo un accordo legalmente vincolante riguardo l’aspetto finanziario, ma a livello domestico non sarebbe mai accettato” – credibili agli occhi delle altre Parti.

Allo stesso tempo, tentavano di limitare la portata degli aiuti economici che sarebbero stati destinati solo a quelli “particolarmente vulnerabili” alle conseguenze del cambiamento climatico come gli LDCs, i SIDS e l’Africa, escludendo molte altre regioni del mondo (TWN 2016, 74); i Paesi in via di sviluppo che fino alle ultime ore delle negoziazioni avevano lottato per espandere i nomi nella lista, erano rimasti insoddisfatti accorgendosi che nell’Accordo finale la menzione dei Paesi africani era sparita (Ibid.).

Dal testo finale dell’Accordo risulta che i Paesi sviluppati “*shall provide*” le risorse finanziarie al fine di assistere quelli in via di sviluppo sia per la mitigazione che per l’adattamento e “*should continue*” nel prendere l’iniziativa di mobilitare fondi stanziati per il clima; i Paesi in via di sviluppo erano invece incoraggiati a fornire, o continuare a farlo, supporto volontario (TWN 2016, XI).

3.3.6. Trasferimento tecnologico

L’accesso alle tecnologie, trattato nell’articolo 10, è fondamentale per poter implementare i contributi, soprattutto per i Paesi in via di sviluppo. Ancora una volta la divisione tra questi ultimi e quelli sviluppati era chiara. I Paesi in via di sviluppo aspiravano, attraverso numerose proposte, ad un trasferimento di tecnologia più attivo. Ad esempio, l’India aveva avanzato l’idea che i Paesi sviluppati fornissero il supporto finanziario necessario per superare le barriere legate ai diritti di proprietà intellettuale delle tecnologie ecocompatibili (TWN 2016, 75); questi diritti, erano da sempre un argomento delicato nelle negoziazioni, e per gli Stati Uniti erano ritenuti un punto sul quale non erano disponibili a negoziare, ottenendo che non venissero inclusi nell’Accordo (Obergassel et al. 2015, 259). Il Gruppo Africano aveva invece consigliato la formazione di linee guida relative alla valutazione tecnologica che, sebbene i numerosi tentativi di modifica, alla fine era stata inserita nel testo finale nella sua proposta iniziale (TWN 2016, 75; Obergassel et al. 2015, 259). La creazione di un quadro tecnologico per guidare il Meccanismo Tecnologico (*Technology Mechanism*) nel rafforzare e promuovere l’evoluzione e il trasferimento della tecnologia segnava un punto a favore dei Paesi in via di sviluppo (TWN

2016, 75-76). I Paesi sviluppati, al contrario, si adoperavano per indebolire la loro collaborazione, opponendosi a qualsiasi suggerimento (Ibid., 75). I loro tentativi erano però stati vani, come si legge nel paragrafo 10.6:

Support, including financial support, shall be provided to developing country Parties for the implementation of this Article, including for strengthening cooperative action on technology development and transfer at different stages of the technology cycle, with a view to achieving a balance between support for mitigation and adaptation (UNFCCC 2015a).

3.3.7. Rafforzamento delle capacità

Il G77+Cina nelle negoziazioni aveva discusso per un meccanismo internazionale capace di incrementare e coordinare il rafforzamento delle capacità (articolo 11), trovando però l'opposizione dei Paesi sviluppati, non favorevoli a crearne uno nuovo (TWN 2016, 76).

L'Unione Europea, al contrario, si era mostrata solidale con il bisogno di alcune Parti di rafforzare le istituzioni di rafforzamento delle capacità e di svilupparne un appropriato comitato come risultato della COP, venendo elogiata per il suo spirito positivo nel sostenere la causa sia dal Sengal, per gli LDCs, che dalle Filippine (ENB 2015e, 2). Nonostante l'Accordo di Parigi riguardo questo argomento sia piuttosto debole, la Decisione della COP è l'opposto, stabilendo il *Paris Committee on Capacity-building* (Obergassel et al. 2015, 259) che ha il compito di:

[...] address gaps and needs, both current and emerging, in implementing capacity-building in developing country Parties and further enhancing capacity-building efforts, including with regard to coherence and coordination in capacity-building activities under the Convention (UNFCCC 2015b).

3.3.8. Trasparenza, Bilancio Globale e Meccanismo per facilitare l'implementazione

La trasparenza, il bilancio globale e il meccanismo per facilitare l'implementazione delle norme – rispettivamente articoli 13, 14 e 15 – sono tre elementi che consentono alle Parti di stare al passo con i loro impegni climatici stabiliti dall'Accordo di Parigi (Obergassel et al. 2015, 259).

Il sistema per definire i contributi dei singoli Stati nel combattere il cambiamento climatico era dal basso verso l'alto, ovvero nazionalmente determinato, come desiderato principalmente dagli

Stati Uniti, e secondo i Paesi sviluppati sarebbe dovuto esistere un corrispondente sistema comune, capace di garantire la trasparenza delle azioni fornendo le informazioni e la chiarezza necessarie riguardo agli sforzi compiuti, che fosse però di natura dall'alto verso il basso, cioè basato su delle regole prestabilite (TWN 2016, 77). La trasparenza doveva rappresentare lo strumento principale per incentivare l'ambizione: avrebbe permesso ad ogni Paese di conoscere il livello di impegno degli altri, avrebbe aumentato le possibilità di implementazione dei contributi – essendo tutti sottoposti allo scrutinio globale – e avrebbe consentito alle Parti di osservare le proprie economie e individuare le fonti di emissioni, oltre che le opportunità di mitigazione (Lystad 2018, 86). La difficoltà principale per i Paesi in via di sviluppo riguardava la differenziazione, che doveva continuare ad esistere tra i due poli; i Paesi industrializzati e gli AILAC chiedevano che un quadro per la trasparenza comune fosse applicato a tutti, solamente più flessibile per i Paesi in via di sviluppo – con capacità diverse – nelle tempistiche e nei dettagli della presentazione (Obergassel et al. 2015, 260); gli Stati non industrializzati si opponevano fermamente a questa visione comune, ribadendo il ruolo della differenziazione. Tuttavia, questa non compare nel testo finale (Ibid.).

L'obiettivo dell'articolo 13 era quello dunque di incoraggiare la trasparenza delle azioni e del supporto⁵¹; forniva sia un quadro comprensivo dell'azione climatica, seguendone i progressi, sia chiarezza sul supporto che doveva essere dato e ricevuto (UNFCCC 2015a). Attraverso gli inventari delle Parti completati ogni due anni – che avrebbero dovuto seguire le linee guida dell'IPCC – sulle emissioni di gas serra, fatta eccezione per i SIDS e gli LDCs, e attraverso il monitoraggio dell'attuazione dei contributi nazionali, il quadro di trasparenza doveva essere implementato:

[...] in a facilitative, non-intrusive, non-punitive manner, respectful of national sovereignty, and avoid placing undue burden on Parties” (UNFCCC 2015a).

Nel resoconto, le informazioni presentate dei Paesi sviluppati dovevano (*shall*), mentre quelle dei Paesi in via di sviluppo avrebbero dovuto (*should*), riguardare anche la finanza, il rafforzamento delle capacità e la tecnologia (UNFCCC 2015a)

Per quanto concerne il bilancio globale (articolo 14), ovvero la verifica periodica dell'attuazione dell'Accordo per informare i contraenti degli aggiornamenti delle loro azioni e

⁵¹ “In order to build mutual trust and confidence and to promote effective implementation, an enhanced transparency framework for action and support, with built-in flexibility which takes into account Parties' different capacities and builds upon collective experience is hereby established” (UNFCCC 2015a).

del loro supporto, prima della Conferenza di Parigi ci si domandava se fosse necessario valutare i contributi delle Parti prima dell'adozione (Obergassel et al. 2015, 259). Per gli LMDCs questa opzione non era fattibile per motivi di sovranità; si iniziò perciò a pensare ad una valutazione internazionale post-Conferenza, a quando sarebbe potuta cominciare e se si potesse applicare già al primo periodo di implementazione dell'Accordo (Obergassel et al. 2015, 259; UNFCCC 2015a).

Si temeva che molti INDCs con obiettivi temporali lontani (molti hanno come target il 2025 o il 2030) avrebbero dovuto essere riconsiderati per essere in linea con la periodicità dei cicli di revisione dei contributi, cosa che avrebbe posto ulteriormente a rischio l'ambiente vista la relativa ambizione degli stessi (Obergassel et al 2015, 259). Se da una parte, AILAC, Brasile, Unione Europea, Gruppo Africano, Indonesia, Filippine, Messico, SIDS e Stati Uniti avevano supportato la formazione di un meccanismo di ambizione da rinnovare e revisionare ogni cinque anni, dall'altra molti Stati, come gli LMDCs, si opponevano, temendo che il processo di accelerazione sarebbe ricaduto interamente sulle loro spalle se i Paesi sviluppati non avessero contribuito equamente all'impegno tenendo in considerazione le proprie emissioni storiche (Obergassel et al 2015, 259; TWN 2016, 79). Il compromesso tra i due blocchi era stato trovato, stabilendo l'inclusione nel meccanismo di ambizione non solo della mitigazione, ma anche dell'adattamento e del supporto. Il bilancio globale inizierà a partire dal 2023 (Obergassel et al. 2015, 259-60).

L'Accordo di Parigi stabilisce anche un meccanismo per facilitare l'implementazione e per promuoverne l'ottemperanza delle disposizioni (articolo 15): ancora una volta per i Paesi in via di sviluppo sarebbe stato necessario mantenere la polarizzazione tra i blocchi, suggerendo un meccanismo di rispetto delle norme per i Paesi industrializzati e uno facilitativo per loro (TWN 2016, 80). Gli Stati Uniti non volevano un simile approccio e nel risultato finale non è presente alcuna differenziazione (Ibid.). Il meccanismo sarà composto da dodici esperti di natura legale, tecnica, scientifica e socioeconomica, ma molti dettagli sono ancora da definire (Obergassel et al. 2015, 261).

Ad ogni modo, esiste un meccanismo efficace per garantire l'ottemperanza, generando cioè pressione negli Stati: il "*naming and shaming*". La strategia di *naming and shaming* viene utilizzata contro quelle Parti che non rispettano le aspettative internazionali e può essere causata in due modi (Falkner 2016, 1121).

Il primo, è dato della pressione dei pari, o “*peer pressure*”. Quando ogni cinque anni avviene la revisione degli impegni presi dagli Stati, si riesce a determinare chi ha raggiunto i propri obiettivi e chi non è stato abbastanza ambizioso nel conseguire il target di temperatura; il connubio di pressione dei pari e della revisione internazionale dovrebbe idealmente premiare i leader climatici che hanno rispettato gli impegni presi dimostrandone l’ambizione, e esortare i più indifferenti a fare lo stesso generando un circolo positivo capace di dare più credibilità agli impegni volontari e di rafforzare la fiducia e la cooperazione tra le Parti (Falkner 2016, 1121). Tuttavia, è possibile anche il contrario: se le revisioni quinquennali rivelassero un collettivo disimpegno nell’implementazione, questo non farebbe altro che incentivare la sfiducia e diminuire l’ambizione (Ibid.).

L’efficacia della pressione dei pari si basa però sul grado di sensibilità dei governi alla perdita della loro reputazione e sul numero di Paesi che non ottemperano – o non sono in grado di farlo – le aspettative internazionali (Falkner 2016, 1121-22); ad esempio, gli Stati Uniti non avevano temuto di “perdere la faccia” a seguito della mancata ratifica del Protocollo di Kyoto. Ciononostante, è da notare che mentre il Protocollo seguiva l’approccio dall’alto verso il basso, l’Accordo di Parigi è basato su impegni volontari, dovendo perciò rispondere delle *proprie*⁵² azioni internazionalmente (Ibid., 1122).

Il secondo modo riguarda il *naming and shaming* della società civile – come i media o le organizzazioni non governative – che osserva e critica le azioni degli Stati; questo tipo di pressione però, si basa sulla capacità che ha la società di esercitarla e al grado di permissività ambientale domestica di cui essa gode (Falkner 2016, 1123).

3.3.9. Clausole finali

Le clausole finali sono disposizioni poste al termine del trattato relative alla sua “vita” (Carreau e Marrella 2016, 98). L’Accordo, aperto per un anno alla firma dal 22 aprile 2016, entrerà in vigore trenta giorni dopo che 55 Parti abbiano depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione e che rappresentino almeno il 55% delle emissioni di gas serra (UNFCCC 2015a). Questo doppio limite serviva a garantire la partecipazione dei maggiori emittenti e l’entrata in vigore in un tempo ragionevole (Bodle, Donat e Duwe 2016, 14). Trascorsi tre anni dalla sua entrata in vigore per una Parte, questa Parte potrà ritirarsi in qualsiasi

⁵² Enfasi aggiunta.

momento per mezzo di una notifica indirizzata al Depositario (UNFCCC 2015a); il ritiro avverrà dopo un anno dalla ricezione della notifica da parte del Depositario, Inoltre, nessuna riserva può essere apposta all'Accordo, le cui lingue ufficiali sono l'arabo, il cinese, il francese, l'inglese, il russo e lo spagnolo (Ibid.).

3.3.10. Differenziazione e Giustizia Climatica

La differenziazione, nonostante i vari appelli dei Paesi sviluppati, continua a permeare le negoziazioni climatiche e ad essere presente, sebbene in forma indebolita, anche nell'Accordo di Parigi. L'Accordo va oltre la suddivisione binaria della Convenzione Quadro poiché tutte le Parti sono tenute ad intraprendere azioni verso la mitigazione, adattamento, i mezzi di implementazione e la trasparenza (Bodle, Donat e Duwe 2016, 18). Tuttavia, alcune norme riflettono ancora la differenziazione, anche se questa si è evoluta rappresentando un compromesso tra i due blocchi: al principio delle responsabilità comuni ma differenziate è stato infatti aggiunto “*in light of different national circumstances*” (Bodle, Donat e Duwe 2016, 18; ENB 2015b). Questo supplemento è una forma sfumata di differenziazione a favore dei Paesi sviluppati che allo stesso tempo garantisce supporto finanziario, tecnologico e di rafforzamento delle capacità (Rajamani 2016, 506). Nell'Accordo non c'è alcun riferimento esplicito agli Allegati ma molte disposizioni distinguono tra “*developing countries*” e “*developed countries*” (Bodle, Donat e Duwe 2016, 18).

La differenziazione si nota nelle dichiarazioni del giorno d'apertura della Conferenza⁵³, nella scrupolosa scelta dei termini e delle frasi – incluse nell'Accordo o anche solo proposte, come “*shall*” o “*should*”, “*in a position to do so*” e “*willing to do so*”, nelle posizioni che rimanevano cristallizzate⁵⁴, negli interessi e nei risultati ottenuti. Ogni sezione dell'Accordo ne ha infatti un approccio differente. Il preambolo ribadisce il principio delle responsabilità comuni ma differenziate alla luce delle diverse circostanze nazionali e riconosce che alcuni Paesi in via di sviluppo abbiano specifici bisogni riguardo il finanziamento e il trasferimento di tecnologia; nella mitigazione gli obblighi sono perlopiù simili per tutti, concedendo flessibilità a quelli in via di sviluppo – oltre che concedere più tempo nel raggiungere il picco delle emissioni – mentre

⁵³ Ad esempio, il presidente dell'Egitto Abdel Fattah El Sisi aveva dichiarato che il nuovo accordo avrebbe dovuto, oltre che non ledere ai tentativi dei Paesi africani di sradicare la povertà e al loro diritto allo sviluppo, essere basato sul principio delle responsabilità comuni ma differenziate (ENB 2015a, 3).

⁵⁴ Ad esempio, la Malaysia per gli LMDCs, la Bolivia e il Nicaragua enfatizzavano l'importanza del salvare il principio delle responsabilità comuni ma differenziate mentre il Vietnam lo descriveva come un passaggio verso l'ambizione (ENB 2015d, 1).

quelli sviluppati “*should take the lead*”; nell’adattamento gli obblighi sono uguali per tutte le Parti contraenti, a differenza della finanza che prevede obblighi per i Paesi industrializzati e incoraggiamenti per gli altri; le disposizioni della tecnologia si applicano a tutte le Parti, eccetto per il supporto che è solo per i Paesi in via di sviluppo, a cui è dedicato anche il rafforzamento delle capacità; la trasparenza è alternata mentre l’ottemperamento, le perdite e i danni e il bilancio globale non prevedono differenziazione (Bodle, Donat e Duwe 2016, 19).

Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate è incluso nelle dimensioni della giustizia climatica, di cui l’Accordo tenta di occuparsi; il termine, usato in riferimento sia agli impatti del cambiamento climatico sia alle misure in risposta ad esso, è collegato alle nozioni di equità e diritti umani; questi ultimi, vengono citati per la prima volta in un accordo climatico legalmente vincolante (Adelman 2017, 17). Sebbene nelle sue varie bozze i diritti umani si trovassero nella parte sostanziale⁵⁵, nel testo finale si collocano unicamente nel preambolo (Savaresi 2016, 25; Bodansky 2016b, 313). Minacciati dal cambiamento climatico, i diritti umani – tra cui il diritto alla vita, alla salute, al cibo – hanno il compito di attirare l’attenzione delle Parti sugli obblighi che hanno già intrapreso o intraprenderanno in altri trattati e nelle leggi domestiche, evidenziando di essere chiamate ad interpretare i doveri climatici alla luce dei loro impegni preesistenti, come la pubblica partecipazione, i diritti delle donne e delle popolazioni indigene (Savaresi 2016, 25; Bodansky 2016b, 313).

L’Accordo si occupa anche di aspetti che interessano indirettamente i diritti umani. Tra questi, in articoli a sé stanti, il tema dei danni e delle perdite, anche se con una certa ambiguità e senza alcuna forma di compensazione, della riduzione delle emissioni provenienti dalla deforestazione attraverso il programma REDD+⁵⁶ e il riferimento agli 1.5°C (Savaresi 2016, 24; Adelman 2017, 17). Quest’ultimo è considerato per certi versi contraddittorio: da un lato, rappresenta un trionfo per i Paesi in via di sviluppo e per il riconoscimento della necessità di un’ambizione e motivazione crescente per la loro speciale condizione di vulnerabilità (Okereke e Coventry 2016, 839); dall’altro, le sue implicazioni sono complesse, dall’improbabilità di raggiungere un simile obiettivo (andando a minare la credibilità scientifica dell’Accordo stesso)

⁵⁵ Per la citazione nella parte sostanziale dell’Accordo si erano opposti esplicitamente l’Arabia Saudita, gli Stati Uniti e la Norvegia, mentre diversi membri dell’Unione Europea avevano espresso obiezioni rimaste private (Adelman 2017, 26-27).

⁵⁶ Il REDD+ è un meccanismo che prevede lo stanziamento di denaro per i Paesi che hanno ridotto le emissioni attraverso i loro programmi di conservazione forestale ed è finanziato da fondi internazionali. Durante la Conferenza di Parigi, Germania, Norvegia e Gran Bretagna avevano promesso di donare fino a 5 miliardi di dollari entro il 2020 e avevano espresso la volontà di fornirne un altro miliardo annualmente da quel momento in poi – sebbene la somma non sia sufficiente per coprire le necessità dei Paesi in via di sviluppo per mitigazione, adattamento e perdite e danni (Adelman 2017, 33).

alla possibilità di bloccare le aspirazioni di sviluppo di certi Stati e di limitare l'espressione dei diritti umani a seguito di un'aggressiva decarbonizzazione (Ibid., 839-40). Consapevole del fatto che risolvere il problema dettato dal cambiamento climatico è impossibile senza affrontare il tema della giustizia, il margine di miglioramento dell'Accordo è elevato, rendendo opportuna un'attenzione mirata verso certi aspetti: tra questi, l'inesistenza di una data specifica per il picco di emissioni globale e l'ambiguità del linguaggio utilizzato; inoltre, sebbene venga riconosciuta l'importanza di uno stile di vita e di sviluppo sostenibile, citando anche i 17 obiettivi delle Nazioni Unite, l'Accordo non promuove ancora abbastanza i diritti umani in generale, in particolare quelli delle popolazioni indigene e i diritti di natura (Adelman 2017, 36; Okereke e Coventry 2016, 840).

3.3.11. Struttura legale

La forma legale dell'Accordo è stata una questione centrale durante le negoziazioni, a partire dalla Conferenza di Durban, nel 2011, i cui pareri discordanti avevano adottato poi una formulazione ambigua e poco chiara, all'ultimo problema affrontato a Parigi (tra i verbi "*shall*" e "*should*"), bollato poi come "correzione tecnica" (Bodansky 2016a, 142). L'Accordo di Parigi è un trattato secondo la definizione della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ovvero un accordo in forma scritta tra Stati, governato dal diritto internazionale (Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati 1969). Contiene infatti i tipici elementi di un trattato: disposizioni riguardo come gli Stati esprimono il consenso ad essere vincolati (ratifica, adesione, accettazione, approvazione), il requisito minimo per l'entrata in vigore, le riserve, il ritiro e l'indicazione di chi svolgerà la funzione del Depositario, ovvero le Nazioni Unite (Bodansky 2016a, 145). È un accordo ibrido tra sistema dal basso verso l'alto e sistema dall'alto verso il basso, contenendo una combinazione di disposizioni obbligatorie e non obbligatorie (Ibid., 150).

Il carattere di una disposizione è spesso determinato dalla scelta del verbo utilizzato: "*shall*" generalmente denota una disposizione che crea obblighi legali, mentre "*should*" si riferisce ad una raccomandazione (Bodansky 2016a, 145). Nell'Accordo di Parigi la forma legale varia anche in base al soggetto dell'obbligo, alcune si riferiscono a "*each party*", altre a "*all parties*", alcune non presentano soggetto, altre ancora lo hanno al plurale (Ibid.). Secondo Rajamani (2016, 503), esiste una gerarchia nel carattere legale delle disposizioni dell'Accordo: quelle che riguardano la mitigazione sono impegni obbligatori individuali e applicabili a tutti ("*each Party*

shall"); quelle per l'adattamento sono raccomandazioni che permettono una certa discrezione ("each Party should" e "as appropriate"), mentre quelle relative alla finanza sono sia impegni obbligatori collettivi per i Paesi sviluppati ("developed country Parties shall") che raccomandazioni per i Paesi in via di sviluppo ("developing country Parties should") (Rajamani 2016, 503; UNFCCC 2015a).

Ogni Parte contraente può scegliere se la ratifica (articolo 20) per accedere all'Accordo debba avvenire attraverso il parlamento o attraverso una decisione esecutiva – ancora una volta favorendo le richieste degli Stati Uniti (Falkner 2016, 1117). Con l'entrata in vigore, le Parti saranno obbligate a preparare, comunicare e mantenere i loro INDCs, facendone un resoconto ogni cinque anni, sebbene il mancato ottemperamento non costituisca una violazione del diritto internazionale (Ibid., 1118). Nonostante il meccanismo di rispetto delle norme stabilito dall'Accordo stesso (art 15.2), anche nel caso vi fosse una violazione questa non sarebbe punitiva (Ibid.).

Infine, la Convenzione di Vienna non prevede che il titolo di uno strumento ne determini lo stato legale ed è interessante notare che il termine scelto al termine delle negoziazioni di Parigi sia quello di "accordo" e non di "protocollo", probabilmente per rappresentare la volontà delle Parti di non subordinarlo alla Convenzione Quadro (Bodansky 2016a, 145; Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati 1969).

3.3.12. La fine della Conferenza

Giunti agli ultimi giorni della Conferenza molte questioni rimanevano aperte e diverse parentesi comparivano ancora nel testo, soprattutto sugli argomenti più complessi di differenziazione, finanza e ambizione (ENB 2015g, 1). Il Presidente della COP Laurent Fabius, alla distribuzione del nuovo testo, aveva dato due ore di tempo alle Parti per studiarlo e per interpretarlo con una "nuova prospettiva", suggerendo di essere "estremamente vicini alla linea del traguardo" (Ibid.). Un diverso approccio era infatti necessario considerando che negli incontri finali, anziché cercare compromessi, le Parti recitavano le loro posizioni, concludendo in un nulla di fatto (TWN 2016, 54). Di volta in volta nuove bozze venivano rilasciate e nuove modifiche venivano apportate levando le parentesi. Tuttavia, al momento delle *indaba* delle soluzioni, ancora si discuteva sulla differenziazione: Cina e India avevano espresso le loro preoccupazioni riguardo il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, mentre John Kerry, per gli

Stati Uniti, vedeva l'Accordo di Parigi come un *“monument to differentiation”* tramite gli INDCs (TWN 2016, 57).

L'Accordo era stato adottato nelle ultime due ore, ma non senza qualche difficoltà finale. Gli Stati Uniti non approvavano l'articolo 4.4. della bozza riguardo la mitigazione che così riportava:

Developed country Parties shall continue taking the lead by economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances (TWN 2016, 59).

Il problema era rappresentato dal verbo *“shall”*, che avrebbe dovuto essere rimpiazzato con *“should”* affinché i Paesi sviluppati e in via di sviluppo fossero trattati allo stesso modo e il Congresso non potesse opporre resistenza (TWN 2016, 59-60). Gli Stati Uniti erano stati accontentati dal presidente Fabius, classificando la questione come una *“correzione tecnica”*, cosa non molto apprezzata da alcune Parti e dal Nicaragua in particolare che, al momento di alzare la sua bandiera ed opporsi, aveva incontrato gli applausi del resto dei partecipanti non riuscendo ad esprimere la propria opinione (Ibid.). *“The Agreement weakens multilateralism in particular for small countries”* aveva poi affermato il ministro del Nicaragua Paul Oquist, raccomandando anche l'eliminazione del paragrafo 52 della Decisione in relazione all'articolo 8 dell'Accordo sulla non compensazione per le perdite e i danni (Ibid., 60-61).

Alla fine, escludendo il Nicaragua, il testo approvato accomodava i più. Il portavoce degli LMDCs si era detto a suo favore e lo stesso valeva per il G77+Cina che aveva dichiarato: *“[...] we felt there was balance and our red lines were somewhat preserved [...]”* (TWN 2016, 60); Prakash per l'India, sosteneva che l'Accordo riconoscesse i suoi imperativi, che supportasse il suo diritto allo sviluppo economico e proteggesse allo stesso tempo l'ambiente (Ibid., 61); gli Stati Uniti davano il benvenuto all'Accordo, come la Cina di Xie Zhenhua che lo definiva giusto e ambizioso ma con un margine di miglioramento (Ibid.); l'Unione Europea aveva invece detto: *“We all have to translate this agreement to concrete actions”* e *“[...] today we can celebrate but tomorrow we have to act”* (ENB 2015b, 12).

Infine, il risultato della Conferenza è un Accordo legalmente vincolante, che non sostituisce l'UNFCCC, ma lo completa, ed è adottato come un allegato alla Decisione della Conferenza stessa (Bodle, Donat e Duwe 2016, 6).

3.4. Da *bargaining* a *problem solving*

Le negoziazioni della ventunesima Conferenza delle Parti sono state caratterizzate sia da *bargaining* che da *problem solving*, il che, come affermato all'inizio del capitolo, spesso accade. Fino alla metà della seconda settimana aveva prevalso il *bargaining*: molti Stati recitavano le proprie dichiarazioni rimanendo fermi nelle loro posizioni, senza però cercare di trovare compromessi, il tempo veniva trascinato per portare più avanti le tematiche più controverse, molti argomenti venivano lasciati tra parentesi e alcune Parti avevano perso fiducia ed entusiasmo da questi comportamenti, come riportato da Hoffmaister e Mxkato-Diseko (TWN 2016, 54). Un'attitudine del *bargaining* è anche quella di incolpare gli altri invece che trovare punti in comune; questa ostilità è stata evidenziata da un commento della Svizzera, che, reagendo alle dichiarazioni di G77+Cina, aveva detto che in una partnership, quando sopraggiunge un problema, prima di incolpare gli altri bisognerebbe saper guardare se stessi per rafforzare e migliorare la cooperazione (Ibid., 22). Gli Stati Uniti, invece, avevano più volte sfruttato il loro "potere della debolezza" vincolandosi, come nel caso della bozza dell'articolo 4.4. per ottenere i risultati sperati, generando un malcontento comune (Schelling 1980).

A permettere un cambiamento verso il *problem solving* era stata l'attitudine del Presidente della COP⁵⁷ e dei facilitatori. Fabius, infatti, aveva chiesto ad una dozzina dei suoi colleghi di aiutarlo a facilitare le negoziazioni per quegli argomenti su cui ancora non si concordava (Brun 2016, 116). A co-dirigere quegli incontri erano in genere due ministri, uno di un Paese sviluppato e uno di un Paese in via di sviluppo. La Norvegia del ministro del clima e dell'ambiente Tine Sundtoft e Santa Lucia con il ministro dello sviluppo sostenibile e dell'energia James Fletcher avevano avuto il ruolo di mediatori riguardo il meccanismo d'ambizione e avevano aiutato a raggiungere il consenso durante le sessioni notturne finali, esclusive per i rappresentanti (Ibid.). Quelle riunioni serali a porte chiuse erano una strategia per ottenere il consenso di pochi prima di affrontare il gruppo intero. La pressione del tempo aveva però fatto la sua parte: giunti quasi alla fine della Conferenza e temendo un ulteriore fallimento diplomatico climatico, le Parti erano più disposte alla collaborazione, come spesso avviene nel momento in cui ci sia avvicina ad una scadenza (Ibid., 116-17).

⁵⁷ Laurent Fabius era riuscito a dimostrare che la Francia era oggettiva e di non appoggiare a prescindere l'Unione Europea; si rendeva disponibile per ogni Parte cercando dialoghi strategici specialmente con i Paesi più critici; quando ciò non era possibile, impiegava un alto livello di diplomazia per assicurare un accordo che fosse ambizioso e completo (Brun 2016, 120).

I compromessi si trovarono grazie anche alla disponibilità di alcuni attori, come l'Unione Europea, che aveva dichiarato:

From our side, we feel we have engaged constructively. We certainly want a strong outcome on finance. We sometimes found that we have bridging proposals with other groups but we felt lack on engagement. It is incumbent on us to find compromises (TWN 2016, 22).

Non solo a parole, aveva dimostrato il suo impegno anche attraverso i fatti, mediando quando la situazione rischiava di bloccarsi e ricordando alle altre Parti che una delle caratteristiche essenziali che l'Accordo avrebbe dovuto possedere era l'ambizione.

Proprio l'ambizione era l'obiettivo di un altro progetto dell'Unione, simbolo di *problem solving* e di cooperazione: la *High Ambition Coalition*. Questa coalizione, si svolgeva per delle riunioni informali parallelamente alle negoziazioni della COP 21 ed era composta – all'inizio – da quindici ministri (Brun 2016, 120). Le sue basi erano state poste già dalla Conferenza di Durban nel 2011, quando Connie Hedegaard, il precedente Commissario europeo dell'Azione per il Clima, per la Commissione Europea e la Norvegia avevano deciso di riunire i ministri dei Paesi più ambiziosi per una più forte decisiva azione climatica (Ibid., 121). Nel periodo che conduceva a Parigi, si erano aggiunte al gruppo anche le Isole Marshall di Tony de Brum, ministro degli esteri, iniziando a discutere su come poter ottenere un accordo solido (Ibid.). Attraverso l'uso di negoziazioni segrete avevano instaurato un legame di fiducia e trovato molti punti in comune, lavorando concretamente alle soluzioni linguistiche di alcuni dei punti problematici del testo, allineando le loro posizioni (Ibid.). Durante le negoziazioni, ancora prima che le altre Parti se ne accorgessero⁵⁸, avevano spinto per obiettivi ambiziosi, ottenendo un risultato rivelatosi davvero simile a quello da loro auspicato: il riconoscimento degli 1.5°C come obiettivo di temperatura; una mitigazione collettiva per dei profondi tagli alle emissioni entro metà secolo insieme alla revisione dei target di mitigazione e al bilancio globale quinquennale (Ibid.). Verso la fine della Conferenza si erano aggiunti alla *High Ambition Coalition* un altro centinaio di Paesi, sviluppati e no, tra cui presenziavano anche Stati Uniti e Brasile (Ibid., 120). Il ministro De Brum aveva dichiarato:

⁵⁸ La Coalizione era infatti rimasta segreta, e, come affermato da Tony de Brum, aveva aspettato a rendere pubblico il suo lavoro fino al momento giusto, quando avrebbe avuto più impatto: gli ultimi tre giorni della COP 21, quando ancora molto era incerto (Mathiesen e Harvey 2015).

That is not a negotiating team, this is a team of ambition, and we move forward bringing everybody in that can raise that level (Pashley 2015).

Incoraggiando il compromesso, la coalizione aveva oltrepassato gli ostacoli dettati dalla polarizzazione tra i due blocchi, soprattutto nelle aree co-facilitate da Norvegia e Santa Lucia – riguardanti il meccanismo d’ambizione – dimostrando come le negoziazioni segrete avessero influenzato il risultato finale (Brun 2016, 120-21).

Fondamentalmente, alla fine le Parti hanno dimostrato in generale disponibilità di compromesso e di cooperazione, dando vita ad un Accordo capace di bilanciare le esigenze degli attori, tra sacrifici e guadagni.

3.5. La leadership

Al termine dell’analisi del comportamento degli attori e dei tratti salienti delle negoziazioni, è possibile tentare di rispondere alla prima domanda della tesi: in che modo gli attori hanno esercitato la loro leadership?

Gli attori principali dell’Accordo di Parigi hanno dimostrato di essere dei leader in un complesso sistema negoziale, capaci di attrarre le altre Parti a emularne le azioni, sbloccare la situazione nel momento necessario e influenzarne i risultati finali, ciascuno esercitando i tipi di leadership in modi e combinazioni diverse. Nel capitolo due sono stati elencati quattro tipi di leadership seguendo la classificazione di Parker e Karlsson (2018, 521-22) – intellettuale, strutturale, direzionale, strumentale – e quattro tipi di posizioni a cui la leadership può essere abbinata – *pusher*, *pioneer*, *symbolic leader* e *laggard* (Lieverink e Wurzel 2017, 954).

Gli Stati Uniti hanno utilizzato tutti e quattro i tipi di leadership (Lystad 2018, 76). Innanzitutto, quella strutturale, che si attribuisce ad un Paese particolarmente responsabile per il problema preso in considerazione, in questo caso, quello climatico, poiché gli Stati Uniti sono secondi nella classifica degli emittenti di gas climalteranti. Questo tipo, che evidenziava anche l’ampiezza del mercato americano e il loro ruolo da benefattori in termini finanziari, era stato combinato con quella intellettuale, volta a trovare soluzioni a problemi comuni tramite proposte innovative, fondate sulla conoscenza scientifica (Ibid.). È un tipo di leadership che richiede tempo e che non si percepisce nell’immediato, per questo l’amministrazione di Obama già dal 2013 – ancora prima della COP 21 – aveva iniziato ad individuare i problemi climatici a livello domestico per trovarne una soluzione. Obama aveva lanciato il *Climate Action Plan*, che

prometteva di aiutare i Paesi in via di sviluppo verso una transizione sostenibile, applicando la conoscenza tecnologica e scientifica americana – data dai numerosi contributi all’IPCC – e aveva mobilitato miliardi di dollari in tutto il mondo per finanziarie progetti di energia pulita, contribuendo a fornire il rafforzamento delle capacità all’estero (Ibid., 76-77). Con il suo programma finanziario climatico internazionale composto da prestiti, assicurazioni e donazioni e con la promessa di stanziare 3 miliardi di dollari per il *Green Climate Fund* aveva instaurato nelle altre Parti un senso di fiducia, sebbene alcune di loro dubitassero dell’impegno a Parigi, avendo gli Stati Uniti sviato o bloccato qualsiasi forma di finanziamento quantificabile e obbligatorio (Ibid., 77).

Per quanto riguarda la leadership strumentale, basata sulle abilità negoziali, gli Stati Uniti avevano stretto numerose alleanze bilaterali, la più importante delle quali era quella con la Cina, fondamentale per ravvivare la questione climatica e per la riuscita stessa dell’Accordo di Parigi: aver lavorato insieme e cooperato aveva garantito un’ampia partecipazione, oltre che accrescere la loro credibilità a livello internazionale (Goldenberg 2014a). Pure la *High Ambition Coalition* aveva beneficiato dell’entrata degli Stati Uniti, i quali avevano incoraggiato altri Stati ad unirvisi e, in un incontro a porte chiuse insieme a Unione Europea ed alcuni Paesi in via di sviluppo aveva stabilito la separazione tra l’articolo sull’adattamento e quello sulle perdite e i danni (TWN 2016, 71). Nell’ottica della fiducia reciproca e dei possibili benefici futuri della cooperazione tra le Parti, e nell’esercizio della leadership strumentale, al termine delle negoziazioni il presidente Obama aveva chiamato il premier cinese Xi Jinping, il presidente francese François Hollande e quello brasiliano Dilma Rousseff, congratulandosi con ciascuno di loro per l’importante ruolo ricoperto nell’assicurare un accordo (The White House 2015b; The White House 2015c; The White House 2015d).

Gli Stati Uniti avevano incalzato le altre Parti per un accordo “a prova di repubblicani”, limitato agli aspetti procedurali e non sostanziali, che potesse da loro essere concluso come un accordo esecutivo attraverso l’approvazione del Presidente – dato che questo tipo di accordo ricadeva nella sua autorità costituzionale – ed evitando la ratifica del Congresso (Bodansky 2016a, 149-50); la mancanza di specifici obblighi finanziari e il carattere non vincolante dei contributi erano stati indispensabili per la firma e l’adesione degli Stati Uniti all’Accordo di Parigi, tramite un accordo esecutivo (Bodansky 2016a, 149-50; Lystad 2018, 89). In più, considerando che gli aspetti legalmente vincolanti dell’Accordo erano presenti in altri trattati approvati e ratificati dal Congresso sotto la Convenzione Quadro, l’amministrazione Obama aveva sostenuto che per questa ragione non fosse necessaria un’ulteriore approvazione (Parker e Karlsson 2018, 534).

Infine, l'essere giunti a Parigi con precisi obiettivi di mitigazione e numerose politiche domestiche all'attivo aveva dimostrato globalmente la capacità degli Stati Uniti di adempiere ai propri impegni, fornendo un esempio positivo da seguire per mezzo della loro leadership direzionale (Lystad 2018, 93). Si può dunque affermare che gli Stati Uniti rientrano nella posizione del *pusher*, caratterizzata da un'elevata ambizione interna visibile nelle numerose politiche climatiche nazionali, e da un'altrettanto elevata ambizione esterna nel promuovere la causa ambientale (Ibid.). Tuttavia, rimaneva nell'opinione pubblica un certo scetticismo riguardo il loro ruolo di leader climatico a causa dell'incostanza della politica domestica nell'onorare gli impegni internazionali.

Come gli Stati Uniti, anche, e soprattutto, la Cina detiene la leadership strutturale perché è il primo Paese nella classifica dei maggiori emittenti di gas serra; i due, essendo economie molto potenti e grandi inquinatori sono indispensabili in qualsiasi accordo climatico. La “minaccia” della loro assenza conferisce loro una forte possibilità di influire sui risultati, modificandoli a proprio vantaggio. Anche per la Cina la capacità di cooperazione e di disponibilità nella formazione di alleanze le ha garantito una leadership strumentale; questa, ha trovato la sua espressione nell'intenzione cinese di sigillare un accordo significativo a Parigi, ben prima dell'inizio della Conferenza. La sua volontà diplomatica aveva contribuito a creare un certo consenso internazionale, rafforzato anche dalla manifestazione dell'interesse climatico cinese; la Cina, infatti, era solita posporre la dichiarazione dei propri obiettivi climatici fino all'ultimo minuto, mentre nel periodo pre-Parigi aveva adottato una strategia negoziale diversa, comunicandoli ben in anticipo: quelli relativi al 2030 erano stati divulgati nel 2014 durante la dichiarazione congiunta con gli Stati Uniti mentre l'INDC era stato inviato cinque mesi prima dell'inizio della Conferenza (Gao 2018, 234).

Oltre alla già nominata dichiarazione congiunta con gli Stati Uniti del 2014 (The White House 2014a), si era impegnata in altre dichiarazioni climatiche bilaterali, tra cui una con il Brasile e una con l'India allo scopo di rafforzare le rispettive collaborazioni per far valere le proprie idee e richieste davanti agli Stati industrializzati, in particolare in tema finanziario e tecnologico al fine di garantire un accordo equo e ambizioso (Joint Statement India-China 2015; Joint Statement China-Brazil 2015). Di fatto, a Parigi rappresentava uno dei principali portavoce dei Paesi in via di sviluppo, e, forte del loro appoggio, si batteva per soddisfarne le esigenze, quelle che rispecchiavano anche le proprie.

Dedicandosi alla promozione di politiche climatiche ed energetiche domestiche ha potuto esercitare una leadership direzionale. L'emergente interesse verso la mitigazione risiedeva nel suo bisogno di controllare i problemi ambientali nazionali causati da trent'anni di rapide e intensive emissioni e di ricercare uno sviluppo economico sostenibile, fondato su risorse energetiche sicure, indispensabili per mantenere la stabilità sociale (Li 2016, 51). Riuscendo dunque nella comunicazione con vari Paesi e gruppi e nel rafforzamento di azioni climatiche interne – come l'*Environmental Protection Law* e la *New Air Law* – la Cina veniva considerata un attore dinamico e proattivo durante le negoziazioni, devoto non solo all'implementazione di adeguate misure ambientali ma anche ad una trasformazione socioeconomica sostenibile (Gao 2016, 239).

Nel tempo la Cina è diventata un *pusher*, combinando un'elevata ambizione esterna con una nuova e potenziata ambizione interna. Solo negli anni precedenti alla COP 21 un'emergente sensibilità ambientale aveva spinto il Paese a adottare politiche climatiche domestiche in grado di garantirne una maggiore sostenibilità, come il dodicesimo Piano Quinquennale volto a conservare e proteggere l'ambiente, rispondendo al cambiamento climatico (Angang e Jiaochen 2011, 17-18). Dimostrazione del passaggio di posizione era stata l'implementazione di successo degli obiettivi climatici e delle strategie domestiche – cessazione delle attività poco efficienti, investimenti nell'energia rinnovabile, limitazioni nel consumo del carbone – e l'aspettativa di raggiungere il picco delle emissioni nel 2030 (Green e Stern 2015, 11, 15). Sebbene ambiziosi, i suoi obiettivi erano perciò realistici (Ibid.).

L'India si era invece dedicata alla formazione di varie alleanze per perfezionare la sua leadership strumentale; rilevante è stata la sua partecipazione al G8+5 nel 2007 e all'Aquila nel 2009 durante un incontro delle *Major Economies Forum*, esternando per la prima volta la volontà di cooperare per una sostanziale riduzione delle emissioni (Dubash et al 2018, 409-10); tutto ciò simboleggiava un grande cambiamento che l'India stava subendo internamente: nuove politiche climatiche domestiche, come il piano NAPCC o i numerosi progetti per la diffusione delle energie rinnovabili avevano contribuito a passare da una nazione poco incline all'azione climatica e incapace di garantire alla propria popolazione un futuro che non fosse energeticamente povero, ad una più attiva e dinamica (Michaelowa 2012, 5).

Sebbene questa nuova concezione dell'India fosse dovuta ad un duplice bisogno, quello di salvaguardarsi dagli impatti del cambiamento climatico e allo stesso tempo di assicurare il proprio sviluppo economico, i vantaggi che ne ricavava a livello nazionale e internazionale

erano parecchi: tra questi, incrementava la sua leadership direzionale. Questo tipo di leadership, che implica il fare il primo passo, forniva un esempio positivo che le altre Parti avrebbero poi potuto emulare; durante la COP 21, l'India aveva dato origine ad una nuova alleanza, “*International Solar Alliance*”, annunciata il primo giorno delle negoziazioni e composta da 120 Paesi per dedicarsi all'energia solare, e alle energie rinnovabili in generale, sulle quali poter fare affidamento in futuro (Harvey e Goldenberg 2015). Lanciata insieme al presidente francese François Hollande e definita da Laurence Tubiana, ambasciatore francese, come “un vero punto di svolta”, era un'iniziativa per la futura prosperità non solo dell'India, ma anche degli altri Paesi in via di sviluppo perché l'energia pulita, con le parole del primo ministro indiano Modi, sarà la “base per una nuova economia del nuovo secolo” (Neslen 2015c). A favore dell'energia solare era difatti il rapido declino del suo costo di produzione, venendo percepita dal governo indiano come una scelta economicamente valida per il Paese (Mittal 2015); il minor prezzo attirava gli investimenti esteri, specialmente dalla Cina, dal Giappone, dalla Germania e dagli Stati Uniti e incoraggiava contemporaneamente le opportunità di lavoro locale, alleviando la diffusa povertà (Ibid.). Anche l'India si può dunque definire ora come un *pusher*, tra ambizione esterna nell'allacciare rapporti internazionali e ambizione interna nel riformare le politiche climatiche ed energetiche fondendo la strategia di sviluppo nazionale con un futuro sostenibile.

Per quanto riguardava i SIDS, nonostante fossero i Paesi in prima linea a subire gli effetti nocivi del riscaldamento globale, storicamente erano stati posti ai margini dell'arena globale climatica. I SIDS, anche se dotati internazionalmente di poco potere politico ed economico (mancando di leadership strutturale), avevano dato prova – durante le negoziazioni e prima, attraverso promozioni di eventi, dichiarazioni, summit paralleli – di essere diventati attori importanti nella scena climatica internazionale, nonché leader capaci di far valere i loro interessi e le loro posizioni e, come da definizione, di “farsi seguire” dalle altre Parti (Águeda Corneloup e Mol 2013, 285).

La loro attiva partecipazione, soprattutto nella *High Ambition Coalition*, era ciò che più aveva definito la leadership strumentale, mostrando le loro abilità negoziali anche durante la Conferenza di Parigi e coltivando il supporto degli altri partecipanti (Ourbak e Magnan 2017, 2203). Si pensi all'impegno nell'ottenere articoli separati per adattamento e perdite e danni o al riferimento al target a lungo termine di temperatura di 1.5°C come la conferma di una dote collaborativa e perseverante nel raggiungere l'obiettivo auspicato. Proprio l'estesa promozione degli 1.5°C da parte loro aveva richiesto la mobilitazione di capitale scientifico, in un'esibizione di leadership intellettuale. La principale argomentazione nella strategia dei SIDS sin dalla

Conferenza di Copenaghen si fondava sulla base scientifica del riferimento agli 1.5°C piuttosto che sulla preferenza politica (Águeda Corneloup e Mol 2013, 286). A partire dal 2009, molti Stati Caraibici avevano dichiarato di ritenere inaccettabile il limite dei 2°C per la sopravvivenza delle loro comunità, e, forti del sostegno di molti scienziati, si erano dedicati attivamente alla revisione periodica dell’obiettivo a lungo termine di mitigazione rafforzandolo e riflettendo la miglior conoscenza scientifica disponibile – che suggeriva appunto gli 1.5°C (Tschakert 2015, 2-3). Invece, la leadership direzionale era stata indirizzata in modo alternativo rispetto agli altri Paesi, rappresentando l’idea stessa del “dare l’esempio”: è stato significativo, infatti, che il primo Stato ad aver ratificato l’Accordo di Parigi sia uno dei SIDS, le Fiji, seguite di qualche giorno dalle Isole Marshall, Palau e Maldive⁵⁹ (Ourbak e Magnan 2017, 2204).

I SIDS avevano perciò costruito la loro strategia diplomatica sul concetto di vittime vulnerabili e innocenti del cambiamento climatico, minacciate nella loro sopravvivenza (Águeda Corneloup e Mol 2013, 292-93); nel regime climatico internazionale venivano conferiti di una nuova forma di leadership, quella “morale”, che aveva aiutato loro ad aumentare il numero di Parti ratificanti facendo pressione sui maggiori emittenti (Ourbak e Magnan 2017, 2204). Proprio grazie al potere morale avevano acquistato legittimità, credibilità e forza sufficiente per costruire coalizioni e influenzare il risultato delle negoziazioni (Águeda Corneloup e Mol 2013, 292-93). Il gruppo dei SIDS nel suo complesso, è un *symbolic leader*: mentre a livello internazionale l’ambizione è alta, a livello domestico – sebbene le loro emissioni siano minime – c’è ancora molto lavoro da fare (Ourbak e Magnan 2017, 2203-04).

L’Unione Europea si qualifica come *pusher*. Il suo livello di ambizione interno ed esterno è infatti elevato: dotato di numerose abilità negoziali, comprovate più volte nel suo passato e presente climatico, ha svolto durante le negoziazioni a Parigi un ruolo che nessun altro attore ha svolto: quello del mediatore. Essendo un potere medio, puntava ad un risultato piuttosto ambizioso: per mezzo della sua leadership strumentale, aveva sfoggiato un alto livello di attività diplomatica sia dentro che fuori l’UNFCCC, era coinvolto nella formazione di coalizioni e nel favorire le relazioni tra le Parti fungendo da intermediario e influenzando l’esito finale (Oberthür e Groen 2017, 5). Come giocatore particolarmente attivo, aveva preso parte a molti forum e riunioni e spesso i suoi sforzi erano stati dedicati alla costruzione di alleanze, specialmente con i Paesi africani, caraibici e pacifici – andando incontro alle loro esigenze,

⁵⁹ Questa non è una novità per i SIDS: le Mauritius erano state le prime a ratificare la Convenzione Quadro, seguite da Seychelles e Isole Marshall, mentre le Fiji e Antigua e Barbuda lo erano state per il Protocollo di Kyoto (Ourbak e Magnan 2017, 2204).

rispetto ad esempio l'adattamento e le perdite e i danni – la cui collaborazione è stata intensificata nella *High Ambition Coalition* (Oberthür e Groen 2017, 5).

La sua politica era riformista, volta ai cambiamenti, specialmente nella mitigazione: infatti, i suoi obiettivi nell'INDC erano tra i più alti di quelli presentati. Allo stesso tempo, era però moderata, avvicinandosi a Stati Uniti e Cina piuttosto che ad altri Paesi in via di sviluppo la cui posizione era più estrema, come i SIDS (Oberthür e Groen 2018, 716-19). Un enorme punto a suo favore era la credibilità elevata – confermata dai sondaggi e dalla indagini dell'*Eurobarometer* ai cittadini europei – e scaturita dalla leadership direzionale: numerose erano state nel tempo le proposte per definire l'agenda politica e perorare la causa ambientale, dimostrando che una transazione verso un'economia sostenibile è possibile attraverso l'adozione di numerose misure nazionali (tra cui si ricorda il “2020 *Climate and Energy Package*”) in svariati settori – potere, industria, costruzioni, trasporti – che evidenziavano il suo progresso costante nel limitare le emissioni (Oberthür e Groen 2018, 718; Schreurs 2016, 220). Capace di influenzare e formare l'Accordo di Parigi, l'Unione Europea ha consolidato il suo ruolo da *leadiator*, a metà tra il leader e il mediatore (Oberthür e Groen 2017, 6).

3.6. I guadagni e le perdite

Il concetto di leadership aiuta ad investigare le strategie utilizzate dagli attori consentendo l'interpretazione degli esiti della Conferenza. La seconda domanda della tesi si propone di determinare, dopo un'attenta analisi delle negoziazioni avvenute durante la COP 21 e per mezzo della leadership esercitata, quali attori siano riusciti a raggiungere i propri obiettivi, soddisfacendo i relativi interessi e rimanendo fedeli alle proprie posizioni senza aver dovuto sacrificare nulla – o, perlomeno, nessun punto fondamentale – e quali invece abbiano dovuto rinunciarvi, ottenendo di meno al tavolo dei negoziati. Con gli elementi registrati dallo studio fin qui condotto, i risultati rilevati sono i seguenti.

Al termine della Conferenza, alcuni attori, più di altri, avevano influenzato le negoziazioni a proprio vantaggio su certi argomenti. I SIDS possono vantare del fatto di aver assicurato e incoraggiato un'azione immediata per combattere il cambiamento climatico; tra le loro vittorie, si annovera il paragrafo 5 del Preambolo⁶⁰, che riconosce i bisogni speciali dei Paesi in via di

⁶⁰ “Also recognizing the specific needs and special circumstances of developing country Parties, especially those that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, as provided for in the Convention [...] (UNFCCC 2015a).

sviluppo e in particolare di quelli più vulnerabili, in cui loro si identificano (Ourbak e Magnan 2017, 2203); l'Accordo reitera l'importanza della giustizia climatica e dell'equità, e nomina i SIDS – insieme agli LDCs – cinque volte in ambito di mitigazione, finanza, rafforzamento delle capacità e trasparenza (Ourbak e Magnan 2017, 2203). Anche il linguaggio relativo alla finanza, soprattutto per l'adattamento, era considerato un punto a favore per i SIDS e per i Paesi in via di sviluppo in generale (Ourbak e Magnan 2017, 2203; Hoad 2016, 316). A seguito di intense negoziazioni un altro principale obiettivo dei SIDS era stato ottenuto: l'Accordo conteneva due articoli separati riguardo l'adattamento e riguardo le perdite e i danni – rispettivamente l'articolo 7 e l'articolo 8; tuttavia, i SIDS avevano dovuto rinunciare all'obbligo di compensazione, una delle loro principali richieste, riferito all'articolo 8 – avanzando preoccupazioni riguardo il futuro dei SIDS, sensibili al cambiamento climatico e ai suoi impatti negativi – come stabilito dal paragrafo 51 della Decisione (Ourbak e Magnan 2017, 2204; Hoad 2016, 319).

Molto desiderato era stato l'obiettivo a lungo termine di mitigazione di 1.5°C, esaudito nell'articolo 2 dell'Accordo (UNFCCC 2015a). Non solo, era menzionato anche nel paragrafo 21 della Decisione della COP, che:

[...] invites the Intergovernmental Panel on Climate Change to provide a special report in 2018 on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways (UNFCCC 2015b).

Questo risultato era stato ottenuto grazie anche alle loro capacità di leadership strumentale e intellettuale e di cooperazione, visibili nel ruolo che avevano rivestito nella *High Ambition Coalition*.

Di questa stessa coalizione era stata promotrice anche l'Unione Europea, che vedeva l'ambizione come una caratteristica irrinunciabile per l'Accordo, reputando una vittoria per sé il dovere delle Parti di presentare ogni cinque anni i contributi nazionali, migliorati progressivamente nel tempo (Oberthür e Groen 2018, 715); dalle negoziazioni aveva inoltre ricavato un accordo legalmente vincolante che obbligava le Parti a perseguire l'implementazione dei piani climatici in modo trasparente, con un meccanismo quinquennale di bilancio delle emissioni (Ibid.). Collaborando con gli Stati Uniti, aveva lavorato per un accordo ibrido, che combinasse la flessibilità degli impegni dal basso verso l'alto con una forma di responsabilità dall'alto verso il basso, soggetta a trasparenza, attraverso i resoconti, i monitoraggi e le revisioni degli impegni della collettività (Lystad 2018, 85). Le sue più ferme

posizioni erano state rispettate: non esistevano target quantificati in termini di finanza e le disposizioni in materia di adattamento e perdite e danni erano espresse maggiormente in modo generale. Ciononostante, qualche concessione era stata fatta, in particolare sulla differenziazione e sugli impegni vincolanti di mitigazione per i Paesi sviluppati (Oberthür e Groen 2018, 715). In più, l’Unione Europea aveva rinunciato al valore legale degli INDCs, che dal suo punto di vista avrebbero dovuto creare obblighi di implementazione o di raggiungimento per esprimere maggiore impegno e credibilità (Bodansky 2016b, 297).

La Cina e l’India, sebbene economie emergenti, avevano insistito a lungo per mantenere la differenziazione di impegni tra Paesi industrializzati e non industrializzati, continuando a sostenere gli Allegati del Protocollo di Kyoto: era stata dunque una vittoria che il principio delle responsabilità comuni ma differenziate strutturasse ancora l’Accordo, anche se in forma diversa. Come gli altri Paesi in via di sviluppo, Cina e India potevano dirsi soddisfatti della differenziazione ancora presente nel testo per mezzo della frase “*in light of different national circumstances*”, soprattutto nella finanza (Dimitrov 2016, 5; UNFCCC 2015a). Anche la frase “*enhancing the implementation of the convention*” segnava un punto a favore del G77+Cina che non auspicava ad un accordo che venisse riscritto, rimpiazzato o reinterpretato (TWN 2016, VIII; UNFCCC 2015a). Oltre ad aver entrambe realizzato l’obiettivo di includere impegni solo procedurali ⁶¹ nell’Accordo – come quello di preparare, comunicare e aggiornare periodicamente gli INDCs – avevano ottenuto anche la creazione di un chiaro collegamento tra tecnologia e finanza, sebbene non fossero riusciti a distinguere un meccanismo di implementazione delle norme per i Paesi sviluppati e uno facilitativo per quelli in via di sviluppo. La Cina aveva dovuto cedere sul bilancio globale, non ottenendo neppure chiarezza da parte dei Paesi sviluppati riguardo i loro obiettivi per il 2030, mentre l’India aveva rinunciato ai diritti di proprietà intellettuale a causa della forte opposizione degli Stati Uniti (TWN 2016, XII; Dimitrov 2016, 6). Entrambe, come molti altri Paesi in via di sviluppo, non erano state accontentate sulla trasparenza: durante le negoziazioni avevano spinto per una chiara differenziazione con i Paesi sviluppati ai quali veniva domandata una forte trasparenza mentre loro avrebbero invece contato unicamente su un sistema di auto-monitoraggio (Doelle 2016, 11). Ne risultò un compromesso: norme di trasparenza applicabili a tutte le Parti ma con una lieve differenziazione, garantendo flessibilità e supporto ai Paesi in via di sviluppo (Ibid.).

⁶¹ Il dovere di implementare e quello di raggiungere sono obblighi di condotta, non obblighi di risultati. Tuttavia, la formulazione dell’Accordo di Parigi confonde le cose volontariamente per accontentare sia l’Unione Europea (nel non considerare volontari gli INDCs) sia Stati Uniti, Cina e India (nel non considerare legalmente vincolanti gli INDCs) (Bodansky 2016b, 304).

Avevano inoltre discusso di cicli di revisione per la formulazione e comunicazione di nuovi contributi ogni 10 anni a partire dal 2025, dovendo infine accontentarsi di aggiornamenti quinquennali dal 2020 (Clémençon 2016, 9).

Gli Stati Uniti avevano visto riflessi nell'Accordo tutti gli elementi chiave che Todd Stern nel 2013 aveva dichiarato:

Our task now is to fashion a new agreement that will be ambitious, effective and durable. And the only way to do that is to make it broadly inclusive, sensitive to the needs and constraints of parties with a wide range of national circumstances and capabilities, and designed to promote increasingly robust action (Stern 2013, 3).

Gli Stati Uniti erano riusciti a indebolire il carattere legalmente vincolante delle azioni nazionali, rendendo l'implementazione degli INDCs – volontari, per una partecipazione più ampia e per salvaguardare gli interessi economici e lo sviluppo degli Stati – non obbligatoria (*“Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions”*) (UNFCCC 2015a); beneficiando della sovrapposizione delle sue preferenze con quelle dei suoi alleati dell'Umbrella Group aveva vinto il supporto per un accordo con impegni di mitigazione validi per tutti, mentre da quella con l'Unione Europea si era garantita un meccanismo di trasparenza per aumentare l'ambizione (Parker e Karlsson 2018, 534). Avevano ottenuto perciò un approccio di *“pledge-and-review”*, con impegni non vincolanti ma con processi di revisione che lo erano legalmente (Lystad 2018, 85).

Nonostante esistesse ancora una differenziazione a livello finanziario (e nonostante alcune formulazioni riguardanti i Paesi in via di sviluppo fossero più deboli di quanto desiderato), questi erano riusciti a far valere le loro posizioni riguardo un'ipotetica compensazione per i Paesi in via di sviluppo in termini di perdite e danni, aggiungendo nella Decisione della COP il paragrafo 51. Avevano sfruttato l'essere vincolati dal Congresso per modificare, a loro favore e durante le ultime ore della Conferenza, l'articolo 4.4 nel testo finale, cambiando un verbo – da *“should”* a *“shall”* – e mettendo potenzialmente a rischio l'intero processo negoziale (TWN 2016, 59-60).

Alla fine delle negoziazioni, dopo una continua ricerca di compromessi e collaborazione, certi attori erano riusciti a soddisfare in misura maggiore i propri obiettivi iniziali e altri di meno, ma nessuno di loro può essere considerato un “perdente”: gli Stati Uniti, di fatto, non avevano concesso nulla ma avevano ottenuto tutto ciò che si erano prefissati (Clémençon 2016, 6-7); sfruttando tutti e quattro i tipi di leadership avevano plasmato il risultato della ventunesima

Conferenza delle Parti nonostante – e per certi versi, anche grazie – i vincoli domestici, riconquistando un ruolo importante al tavolo dei negoziati. L’Unione Europea aveva rinnovato il suo ruolo di *leadiator*, classificandosi come un potere medio, ma attivo e ambizioso. Cina e India avevano mostrato un forte interesse climatico e volontà politica di cambiamento, sebbene ancora legati al principio di differenziazione; i SIDS, invece, erano stati la sorpresa delle negoziazioni: le loro piccole dimensioni geografiche si contrapponevano alla loro grande urgenza di misure ambientali drastiche; con una storia completamente diversa rispetto a tutte le altre Parti ratificanti, emergevano come nuovi indispensabili attori nella scena climatica internazionale, soprattutto per il loro valore “morale”. Nonostante per alcuni versi (come i pochi impegni finanziari, la diluita differenziazione o il limitato riconoscimento delle speciali condizioni ambientali di alcune Parti) i Paesi in via di sviluppo si siano dovuti accontentare del fatto che un accordo come quello di Parigi fosse meglio di non averne uno affatto, avevano collezionato alcuni importanti successi, tra cui la loro più grande vittoria, il riferimento nel testo agli 1.5°C, aveva reso l’Accordo di Parigi un evento storico, di grande ispirazione (Cléménçon 2016, 6-7).

CONCLUSIONE

Questa tesi ha provveduto a fornire un'analisi delle negoziazioni internazionali avvenute durante la Conferenza di Parigi e dei suoi risultati; concentrandosi su cinque attori principali – Stati Uniti, Unione Europea, India, Cina e SIDS – ha tentato di stabilire come questi abbiano esercitato la loro leadership attraverso i rispettivi successi e fallimenti.

Dalle premesse di Durban, ciascun Paese era giunto nel 2015 a Parigi con obiettivi diversi, l'unico punto d'incontro tra le Parti era la continua rielaborazione di vecchie discussioni riguardo chi dovesse contribuire e quanto per affrontare il cambiamento climatico (Obergassel et al. 2015, 245). Tra i Paesi in via di sviluppo, i SIDS auspicavano ad una robusta mitigazione e al riconoscimento della loro particolare condizione di vulnerabilità mentre Cina e India cercavano soprattutto di preservare la differenziazione esistente; tra i Paesi sviluppati, l'Unione Europea voleva imporsi come promotrice dell'ambiziosità dell'Accordo e gli Stati Uniti, vincolati dal Congresso, non potevano accettare nessun tipo di target quantificabile vincolante (Doelle 2016).

Gli anni precedenti alla COP 21 avevano segnato un cambiamento nel contesto per le negoziazioni con il quinto rapporto dell'IPCC, la diffusa sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo il cambiamento climatico, l'aumento degli investimenti nelle tecnologie rinnovabili e i costi in discesa dell'energia solare ed eolica (Christoff 2016, 768-69). Tutti i Paesi presi in considerazione – chi in misura maggiore e chi in misura minore – avevano investito in sviluppi domestici positivi tramite politiche climatiche ed energetiche (come il *Clean Power Plan* americano, il *2030 Climate & Energy Framework* dell'Unione o i numerosi piani di energie rinnovabili dell'India), impegnandosi in profondi tagli delle emissioni espressi per mezzo degli INDCs, e, allo stesso tempo, rafforzato i rapporti internazionali con numerose alleanze e accordi bilaterali (come la Dichiarazione di Suva dei SIDS, la dichiarazione congiunta tra Cina e India o il *Cartagena Dialogue* dell'Unione Europea). Allo scopo di aumentare le possibilità di ottenere un accordo e di ratificarlo, era infatti necessario che le Parti individuassero le preferenze a livello domestico per poi farle corrispondere con il livello internazionale, rimanendo coerenti e credibili.

Alcune circostanze speciali hanno favorito l'Accordo di Parigi: prima fra tutte, era la dichiarazione congiunta tra Stati Uniti e Cina nel novembre del 2014, un ottimo incentivo per sbloccare la situazione in stallo e spianare la strada verso un nuovo accordo, esaltando la

leadership strumentale delle due e incoraggiando gli altri Paesi a seguirne l'esempio (Obergassel et al. 2015, 245); la gestione del processo diplomatico da parte della Presidenza francese, aveva dato vita ad una Conferenza inclusiva ed efficace, capace di affrontare le difficoltà, a cominciare dal garantire la sicurezza a seguito dei precedenti attentati terroristici nella capitale e sfruttando la segretezza degli incontri per gestire i conflitti nati tra le Parti (Oberthür e Groen 2018, 722; Dimitrov 2016, 9); infine, i progressi precedenti alla Conferenza stessa come nuove alleanze e coalizioni o cambiamenti politici avevano contribuito a cambiare le posizioni preesistenti dei Paesi, modificando con il passare del tempo il calcolo dei costi e dei benefici provenienti dall'azione climatica (Dimitrov 2016, 9).

Durante la Conferenza, le Parti hanno tentato di fare valere i propri interessi e le proprie posizioni, cercando di imporsi come leader. Il concetto di leadership, quello definito da Arild Underdal come relazione tra leader e seguaci, è stato ampiamente discusso e utilizzato per interpretare gli esiti delle negoziazioni (Underdal 1992, 2). Quel che si è constatato è che l'Unione Europea, ribadendo il suo ruolo già evidenziato a Durban di *leaditor* ha concentrato le sue energie soprattutto sulla leadership strumentale – di cui la *High Ambition Coalition* è stata la massima espressione – e in quella direzionale, raggiungendo una credibilità largamente riconosciuta, identificandosi come *pusher*, Paese cioè dall'elevata ambizione interna ed esterna. I SIDS, nonostante alcune importanti conquiste, hanno avuto un ruolo più "morale", da *symbolic-leader*, essendo d'ispirazione per tutti gli altri attraverso la loro leadership direzionale e sedendosi al tavolo dei negoziati come attori nuovi e validi. Mentre cucivano nuovi rapporti diplomatici, sfruttavano la loro conoscenza scientifica per sostenere la causa degli 1.5°C come limite dell'aumento della temperatura globale, dedicandosi contemporaneamente ad accrescere la leadership strumentale e intellettuale. La Cina, detentrica di leadership strutturale, strumentale e direzionale, e l'India, di leadership strumentale e direzionale, erano tra i principali rappresentanti dei Paesi in via di sviluppo e avevano combattuto per ciò che rappresentava la loro idea di giustizia climatica, ovvero il mantenimento del principio delle responsabilità comuni ma differenziate e la protezione della loro economia emergente. Entrambe, modificando il proprio approccio interno ed esterno verso il problema ambientale avevano assunto un ruolo diverso nello sfondo internazionale, più attivo e flessibile (la prima, ad esempio, con l'ambizioso Piano Quinquennale e la seconda, con un incremento nell'uso di energia solare) classificandosi anch'esse come *pusher*.

Alternando durante le negoziazioni momenti di *bargaining* e di *problem-solving* ciascun attore ha ottenuto elementi di vittoria e di sconfitta, ma, alla fine, ad aver guadagnato più di chiunque

altro sono gli Stati Uniti: conseguendo tutte le loro richieste, hanno agito da *pusher*. Esercitando tutti i quattro tipi di leadership descritti nel capitolo 2, hanno avuto la meglio sulla forma legale dell'Accordo e sulla diluizione della differenziazione, hanno ottenuto pochi obblighi di natura vincolante e hanno fatto valere le proprie idee cambiando all'ultimo – per quella che è stata definita una “correzione tecnica” – il testo di un articolo dell'Accordo (il 4.4), mettendo a rischio l'intero processo (Dimitrov 2016, 3). Sono dunque riusciti a far accettare al mondo i loro vincoli domestici come una caratteristica delle conferenze climatiche internazionali (Cléménçon 2016, 6).

Queste considerazioni dimostrano come i cinque attori presi in esame si siano esposti – a modo loro – come leader, tutti accomunati, oltre che dalla leadership direzionale, dalla leadership strumentale, anche definita come *problem-solving* leadership (Malnes citato in Lystad 2018, 47). Inoltre, è evidente che la Conferenza abbia favorito di più i Paesi sviluppati e di meno i Paesi in via di sviluppo, i quali hanno visto riconosciute le loro speciali circostanze solo nel preambolo, venendogli inoltre preclusa qualsiasi richiesta futura per la compensazione e la responsabilità da parte degli Stati industrializzati (Dimitrov 2016, 8).

Ciò che le Parti sono però riuscite a dimostrare è stata la cooperazione, non solo durante le negoziazioni di Parigi, ma anche come frutto di un lungo progetto e di rispettiva fiducia costruita a partire dagli anni precedenti alla COP 21. Scendere a compromessi non è stato un compito semplice e gli ostacoli lungo il percorso sono stati numerosi. In alcune occasioni gli Stati hanno alimentato la competizione e perseguito solo interessi egoistici, facendo prevalere il *bargaining* come metodo negoziale, soprattutto nelle questioni che coinvolgevano il principio delle responsabilità comuni ma differenziate e gli aiuti finanziari (da qui, un'attenta cura nella scelta dei termini come “*in light of different national circumstances*”, “*with the aim of achieving*”, “*financial flux*”, “*those who are particularly vulnerable*” e una perenne indecisione tra l'uso del verbo “*shall*” o del verbo “*should*”) (TWN 2016; UNFCCC 2015a).

Ciononostante, alla fine – nelle ultime ore – un accordo, ibrido, che combina un approccio dal basso verso l'alto e uno dall'alto verso il basso e legalmente vincolante per tutti coloro che lo ratificano, è stato raggiunto (complici i facilitatori e il presidente Laurent Fabius) grazie ai compromessi che le Parti sono state disponibili a concedere e alla flessibilità che hanno dimostrato di avere. Le più evidenti rappresentazioni della reciproca collaborazione sono state le coalizioni: oltre alla nota *High Ambition Coalition*, anche quella tra Stati Uniti, Unione Europea e alcuni Paesi dei SIDS, che ha condotto all'inserimento degli 1.5°C come limite di

innalzamento della temperatura, anche se solo come obiettivo aspirazionale, e alla separazione tra adattamento e perdite e danni in due articoli distinti (TWN 2016). Dimitrov (2016, 2) lo definisce un “*laissez-faire accord*” che lascia il contenuto delle politiche domestiche ai governi mentre crea obblighi internazionalmente vincolanti per sviluppare, implementare e rafforzare quelle azioni climatiche.

Ad oggi⁶², 189 Parti su 197 hanno ratificato l’Accordo di Parigi (United Nations Treaty Collection 2020). È entrato ufficialmente in vigore il 4 novembre 2016, quando almeno 55 Parti della Convenzione, totalizzando almeno il 55% delle emissioni globali, hanno depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione (Ibid.).

L’Accordo, tuttavia, ha alcuni punti deboli: non ci sono target di emissioni vincolanti, non ci sono obiettivi specifici di supporto finanziario (questo problema influenza la rapidità dell’implementazione degli INDCs dei Paesi in via di sviluppo) né compensazione per le perdite e i danni; inoltre, molte questioni rilevanti per la decarbonizzazione non sono menzionate o affrontate (Cléménçon 2016, 9-11). La parità di genere, i diritti umani e la giustizia climatica sono temi limitati solo al preambolo ed è assente ogni riferimento ad un anno specifico per il picco delle emissioni; non viene segnalata esplicitamente la rimozione o l’eliminazione dei combustibili fossili e dei loro sostituti né sono affrontate le emissioni provenienti dalle spedizioni marittime e dall’aviazione (Doelle 2016, 13). Inoltre, anche se venissero implementati perfettamente tutti gli INDCs, le emissioni globali nel 2030 sarebbero tali da non rientrare nel limite dei 2°C, giungendo ad un innalzamento della temperatura di circa 3°C entro il 2100 (Cléménçon 2016, 12-14).

Mentre le Conferenze successive a quella di Parigi non hanno prodotto grandi cambiamenti, un’importante evoluzione dalla fine della COP 21 è stata la decisione del presidente americano Donald Trump di ritirarsi dall’Accordo di Parigi, unendosi alla Siria e al Nicaragua⁶³ tra i non partecipanti (Siddique 2017). Come ampiamente discusso nel capitolo 2, le azioni esecutive del Presidente americano sono suscettibili al cambiamento e l’elezione del repubblicano Trump ha perciò consentito una modifica degli impegni climatici presi (Averchenkova et al. 2016, 56-58). Notificando formalmente il 4 novembre 2019⁶⁴ al Depositario il ritiro, l’Accordo di Parigi

⁶² Ultima consulta: 12 ottobre 2020.

⁶³ Il Nicaragua non aveva firmato perché riteneva che l’Accordo non fosse abbastanza ambizioso mentre la Siria, bloccata dal 2011 in una guerra civile, non aveva la possibilità di impegnarsi nella limitazione delle sue emissioni; inoltre, era stata sanzionata dalle Nazioni Unite per violazioni dei diritti umani, rendendole difficile la partecipazione alle discussioni a Parigi (Siddique 2017).

⁶⁴ La sua uscita è in conformità con le disposizioni dell’articolo 28 dell’Accordo di Parigi, ovvero notificandola al Depositario in qualsiasi momento dopo tre anni dalla data in cui l’Accordo è entrato in vigore per quella Parte;

diventa quindi il secondo trattato – dopo Kyoto – a cui gli Stati Uniti partecipano con un presidente democratico e poi abbandonano con uno repubblicano (United Nations 2019; Friedman 2019).

Già durante la sua campagna elettorale, Trump aveva promesso di annullare l'Accordo nei primi cento giorni del suo mandato e aveva dimostrato di supportare aggressivamente i combustibili fossili e l'indebolimento domestico delle più importanti regolazioni per la transizione da petrolio, gas e carbone a risorse rinnovabili (Siddiqui, Gambino e Smith 2017; Holden 2020); la motivazione dietro questa decisione, come spiegato dal Segretario di Stato Michael Pompeo, è l'idea che l'Accordo generi un:

[...] unfair economic burden imposed on American workers, businesses, and taxpayers by U.S. pledges made under the Agreement (Pompeo 2019).

E, secondo le parole del Presidente:

In order to fulfil my solemn duty to the United States and its citizens, the US will withdraw from the Paris climate accord, but begin negotiations to re-enter either the Paris accords or a really entirely new transaction, on terms that are fair to the United States (Milman, Smith e Carrington 2017).

L'uscita ufficiale degli Stati Uniti avverrà il 4 novembre 2020, il giorno successivo alle elezioni americane. Non ci saranno penalità per loro, e, rimanendo una Parte contraente della Convenzione Quadro, potranno comunque partecipare alle negoziazioni climatiche dell'Accordo come osservatori, sebbene esclusi da qualsiasi processo decisionale e dalla conseguente capacità di bloccare il consenso (Farand 2019a). Ciononostante, l'elezione di un candidato democratico può comportare un immediato ricongiungimento con l'Accordo, che richiederebbe solo 30 giorni (Farand 2019b). Questa scelta soddisferebbe molti cittadini americani, disponibili a sostenere qualsiasi tipo di sforzo collettivo per permettere agli Stati Uniti di raggiungere il target proposto a Parigi per il 2025 (Ibid.).

Sebbene investigare sulle possibili implicazioni dell'uscita degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi non rientri negli ambiti di questa tesi, è rilevante nell'evidenziare un ulteriore cambio di rotta della politica climatica americana e, soprattutto, della sua leadership, rafforzando la posizione di altri Paesi nell'influenza geopolitica. Inoltre, è da sottolineare che questa decisione

inoltre, il ritiro è considerato effettivo un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Depositario (UNFCCC 2015a).

potrebbe spingere altre Parti ad abbandonarlo o ad indebolirne gli obiettivi, essendo gli Stati Uniti uno dei principali emittenti di gas serra (Siddiqui, Gambino e Smith 2017). Tuttavia, già molti Paesi hanno condannato la scelta di Trump – rifiutando di rinegoziare un accordo meno ambizioso – e rinnovato i loro impegni climatici: la nuova alleanza tra Cina e Unione Europea ne è la dimostrazione, determinata a condurre gli altri Paesi verso una transizione energetica a bassa emissione di carbonio e incoraggiarne l’azione e l’ambizione, fornendo aiuti finanziari e tecnologici (Watts e Connolly 2017; Boffey e Neslen 2017).

Ad avere impatto sull’implementazione dell’Accordo di Parigi è anche l’attuale pandemia da *covid-19*⁶⁵. Sebbene questa abbia effetti principalmente sociosanitari ed economici, si riflette anche sull’ambiente. La sua rapida diffusione – a partire dall’inizio del 2020 – pone molte minacce all’azione climatica, rischiando di indebolire gli sforzi dell’Accordo.

Nonostante un’iniziale riduzione dei livelli di anidride carbonica presenti nell’aria a seguito della quarantena globale per contenere la diffusione del virus⁶⁶, con la ripresa delle attività sono tornati a salire quasi a misure pre-pandemiche. Senza impegni costanti da parte dei governi, cioè se non saranno utilizzate specifiche politiche e azioni climatiche pianificate nel ricostruire l’economia, la diminuzione delle emissioni avrà solamente effetti temporanei e non a lungo termine (Plumer e Popovich 2020).

Tuttavia, la maggior parte dei leader mondiali è concentrata nel fronteggiare l’emergenza sanitaria, ponendo in secondo piano il cambiamento climatico: ad esempio, la COP 26 prevista per la fine del 2020 a Glasgow – durante la quale avrebbero dovuto annunciare i rinnovati contributi per la riduzione delle emissioni – è stata posticipata al 2021, rallentando il raggiungimento degli obiettivi posti entro il 2020 e diminuendo la volontà politica in un momento cruciale (Worland 2020). Come dimostrato dall’Accordo di Parigi, per le grandi svolte climatiche è fondamentale il lavoro “dietro le quinte”, come lo sono gli incontri faccia a faccia tra leader (Ibid.). Inoltre, piani climatici decisivi richiedono enormi capitali politici che i leader mondiali con probabilità vorranno impiegare per risollevare l’economia in risposta al nuovo coronavirus, oltre ad incoraggiare un uso amplificato dei combustibili fossili (Ibid.).

⁶⁵ Nonostante non ci sia una chiara evidenza di una diretta connessione tra cambiamento climatico e trasmissione del virus, rafforzare i sistemi sanitari migliorando la sorveglianza delle malattie in natura e proteggendo la biodiversità dovrebbe ridurre i rischi di nuove diffusioni epidemiche (WHO 2020).

⁶⁶ Nel mese di aprile le emissioni erano il 17% in meno rispetto lo stesso periodo nel 2019 (Plumer e Popovich 2020).

Questa crisi ha dimostrato che i Paesi riescono ad affrontare un'emergenza globale – quella sanitaria, come potrebbe essere gestita anche quella climatica (Bergen e Mountford 2020). Nel 2015 la Conferenza di Parigi, in questo senso, ha rappresentato un ottimo punto di partenza dopo aver riunito con successo gli a lungo divisi protagonisti del mondo sviluppato e di quello in via di sviluppo, dando vita ad un importante Accordo capace di incentivare e legittimare più azioni climatiche globali; nonostante ciò, affinché funzioni, è indispensabile un impegno governativo e civile costante e di vasta portata, soprattutto da parte dei maggiori inquinatori. Nuove e inaspettate evoluzioni hanno però ripercussioni sul regime climatico internazionale, rendendo le prospettive future dell'Accordo di Parigi incerte. Come influenzeranno queste circostanze l'azione climatica?

BIBLIOGRAFIA

FONTI PRIMARIE

Clayton, Jonathan, e Hereward Holland. 2015. “Over one million sea arrivals reach Europe in 2015”. *UNHCR*. 30 dicembre.

Commissione Europea. 2003. “Il Protocollo di Kyoto”. 23 luglio. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_03_154.

Commissione Europea. 2013. “Il protocollo di Montreal: 25 anni di tutela dello strato di ozono”. 1 marzo. https://ec.europa.eu/environment/efe/news/montreal-protocol-25-years-protecting-ozone-layer-2013-03-01_it.

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. 1969. Adottata a Vienna il 23 maggio 1969. Entrata in vigore il 27 gennaio 1980. 1155 UNTS 331.

Council of the EU. 2015. *EU position for the UN climate change conference in Paris: Council conclusions*. 18 settembre. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18/council-conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/>.

Dipartimento per le politiche europee. 2019. “Climate Justice”. *Governo italiano*. 26 settembre <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/eu-parole/climate-justice/>.

EIB (European Investment Bank). 2019a. *2nd EIB climate survey (1/3)*. Consultato il 9 aprile 2020. <https://www.eib.org/en/surveys/2nd-citizen-survey/climate-change-impact.htm>.

EIB. 2019b. *2nd EIB climate survey (2/3)*. Consultato il 10 aprile 2020. <https://www.eib.org/en/surveys/2nd-citizen-survey/new-years-resolutions.htm>.

EPA (United States Environmental Protection Agency). 2020. “The Origins of EPA”. Consultato il 13 maggio 2020. <https://www.epa.gov/history/origins-epa>.

EUR-Lex. 2011. “Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici”. *European Union Law*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128060>.

European Commission. 2015a. *Communication from the commission to the European parliament and the council. The Paris Protocol – A blueprint for tackling global climate change beyond 2020*. Bruxelles, 25 febbraio.

European Commission. 2015b. “Overwhelming support from Europeans for collective global action on climate change”. 25 novembre. https://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2015112502_en.

European Commission. 2020a. *2020 climate & energy package*. Consultato il 31 agosto 2020. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en.

European Commission. 2020b. *2030 climate & energy framework*. Consultato il 31 agosto 2020. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.

European Commission. 2020c. *The roadmap for transforming the EU into a competitive, low-carbon economy by 2050*. Consultato il 31 agosto 2020.

European Commission. 2020d. *A European Green Deal*. Consultato il 4 ottobre 2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

European Commission. 2020e. *Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE)*. Consultato il 10 aprile 2020. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_it.

European Council. 2020. *Taking the lead on climate change*. Consultato il 10 aprile 2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-climate-change/>.

European Parliament. 2015. *European Parliament resolution of 14 October 2015 on Towards a new international climate agreement in Paris*. 14 ottobre.

Governments of France and Perù. 2015. *First informal ministerial consultations to prepare COP21 Paris, 20-21 July 2015. Aide-mémoire produced by France and Peru*. Parigi. 31 luglio.

IEA (International Energy Agency). 2012. *National Energy Policy 2009*. 2 ottobre. <https://www.iea.org/policies/5222-national-energy-policy-2009?q=marshall%20islands&s=1>.

INDC Cina. 2015. *Enhanced actions on climate change: china's Intended Nationally Determined Contributions*. 30 giugno.

INDC India. 2015. *India's intended nationally determined contribution: working towards climate justice*.

INDC Isole Marshall. 2015. *Republic of the Marshall Islands Intended Nationally Determined Contribution*. 21 luglio.

INDC Maldive. 2015. *Maldives' Intended Nationally Determined Contribution (INDC)*.

INDC Samoa. 2015. *Samoa's Intended Nationally Determined Contribution*.

INDC São Tomé e Príncipe. 2015. *São Tome and Principe Intended Nationally Determined Contribution*.

INDC Tuvalu. 2015. *Government of Tuvalu Intended Nationally Determined Contributions*. 27 novembre.

INDC Unione Europea. 2015. *Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its member states*. 6 marzo.

INDC United States. 2015. *US cover note INDC and accompanying information*.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2014. *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2020a. "About the IPCC". Consultato il 9 aprile 2020. <https://www.ipcc.ch/about/>.

IPCC. 2020b. "History of the IPCC". Consultato il 9 aprile 2020. <https://www.ipcc.ch/about/history/>.

Joint Statement China-Brazil. 2015. *Joint Statement on Climate Change between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Federative Republic of Brazil*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 19 maggio.

Joint Statement India-China. 2015. *Joint Statement on Climate Change between India and China during Prime Minister's visit to China*. Ministry of External Affairs. 15 maggio.

Leader's Declaration. 2015. *Leaders' Declaration G7 Summit 7-8 June 2015*.

Majuro Declaration. 2013. *Majuro Declaration on climate change*. 5 settembre. Pacific Island Forum.

Nicholson, George, e Rachael Robinson. 2020. “«The Tragedy of Freedom in a Commons»: What the Paris Agreement means for the Caribbean”. *Association of Caribbean States*. Consultato il 21 settembre 2020. <http://www.acs-aec.org/index.php?q=fr/node/5554>.

Pompeo, Micheal R. 2019. *On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement*. U.S. Department of State. 4 novembre. <https://www.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/>.

Russell, Martin. 2015. *Russia and climate change before COP21*. European Parliamentary Research Service.

Senate, U.S. 1997. *Byrd-Hagel Resolution*. 105th Congress, 1st session, S. RES. Vol. 98.

Stern, Todd. 2013. *The Shape of a New International Climate Agreement*. 22 ottobre.

Stern, Todd. 2014. *Plenary remarks at COP 20*. 10 dicembre.

Suva Declaration. 2015. *Suva Declaration on Climate Change*. Pacific Island Development Forum Secretariat. 4 settembre.

The National Agricultural Law Center. 2020. “Clean Air Act: An Overview”. Consultato il 16 maggio 2020. <https://nationalaglawcenter.org/overview/caa/>.

The White House. 2013a. *United States and China agree to work together on phase down HFCs*. 8 giugno. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/08/united-states-and-china-agree-work-together-phase-down-hfcs>.

The White House. 2013b. *Remarks by the President on Climate Change*. Georgetown University, Washington, D.C. 25 giugno. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change>.

The White House. 2014a. *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change*. Beijing, China. 11 novembre. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.

The White House. 2014b. *United States and Japan Announce \$4.5 Billion in Pledges to Green Climate Fund (GCF)*. 15 novembre. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/15/united-states-and-japan-announce-45-billion-pledges-green-climate-fund-g>.

The White House. 2015a. *Remarks by the President in State of the Union Address*. U.S. Capitol Washington, D.C. 20 gennaio. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-January-20-2015>.

The White House. 2015b. *Readout of the President's Call with President Xi Jinping of China*. 14 dicembre. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/14/readout-presidents-call-president-xi-jinping-china>.

The White House. 2015c. *Readout of the President's Call with President Francois Hollande of France*. 14 dicembre. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/14/readout-presidents-call-president-francois-hollande-france>.

The White House. 2015d. *Readout of the President's Call to President Dilma Rousseff of Brazil*. 14 dicembre. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/14/readout-presidents-call-president-dilma-rousseff-brazil>.

Toward 2015. 2015. *Vision for Paris: Building an Effective Climate Agreement*. Center for climate and energy solutions.

UN (United Nations). 2020. "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development". Sustainable Development Goals Knowledge Platform. Consultato il 16 maggio 2020. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

UN News. 2015. "Informal talks on climate change reveal broad support for 'durable' deal in Paris, Ban reports". *United Nations*. 27 settembre.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. New York.

UNFCCC. 1998. *Kyoto Protocol to the United Nations Convention on Climate Change*.

UNFCCC. 2000. "Press backgrounder: A Brief History of the Climate Change Convention". Consultato il 10 aprile 2020.

UNFCCC. 2009. *Copenhagen Accord*. FCCC/CP/2009/L.7.

UNFCCC. 2010. *The Cancun Agreements*. FCCC/CP/2010/7/Add.1.

UNFCCC. 2011. *Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011*.

UNFCCC. 2014. *Decision CP/20. Lima Call for Action*.

UNFCCC. 2015a. *The Paris Agreement*. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

UNFCCC. 2015b. *Paris decision*. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

UNFCCC. 2020a. *Status of Ratification of the Convention*. Consultato il 10 aprile 2020. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention>.

UNFCCC. 2020b. *Parties & Observers*. Consultato il 10 aprile 2020. <https://unfccc.int/parties-observers>.

UNFCCC. 2020c. *Mechanisms under the Kyoto Protocol*. Consultato il 10 aprile 2020. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>.

UNFCCC. 2020d. *Party Groupings*. Consultato il 31 agosto 2020.

UNFCCC. 2020e. “Kyoto’s Second Phase Emission Reductions Achievable but Greater Ambition Needed”. 17 giugno.

UNFCCC. 2020f. *Conference of the Parties (COP)*. Consultato il 7 ottobre 2020. <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>.

United Nations Secretary-General. 2019. *Secretary-General’s Remarks at Opening Ceremony of UN Climate Change Conference COP25 [as Delivered]*. 2 dicembre.

United Nations Treaty Collection. 2020. <https://treaties.un.org/>.

United States, e Barack Obama. 2010. *Public papers of the Presidents of the United States: Barack Obama. 2009. 2009*. Washington, D.C.: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration.

Von der Leyen, Ursula. 2019. *Executive Vice-President-designate for the European Green Deal*. Mission letter. Bruxelles 10 settembre.

WHO (World Health Organization). 2020. *Q&A: Climate Change and COVID -19*. 22 aprile. <https://www.who.int/westernpacific/news/q-a-detail/q-a-on-climate-change-and-covid-19>.

WMO (World Meteorological Organization). 1979. *World Climate Conference – A conference of experts on climate and mankind. Declaration and Supporting Documents*. Ginevra.

WMO. 2020. “Multi-Agency Report Highlights Increasing Signs and Impacts of Climate Change in Atmosphere, Land and Oceans”. 10 marzo.

World Nuclear Association. 2019. “Nuclear Power in Germany”. Consultato il 31 agosto 2020.

FONTI SECONDARIE

Adelman, Sam. 2018. "Human Rights in the Paris Agreement: Too Little, Too Late?". *Transnational Environmental Law*. 7 (1): 17-36.

Águeda Corneloup, Inés de, and Arthur P. J. Mol. 2014. "Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral «leadership»". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 14 (3): 281-97. <https://doi.org/10.1007/s10784-013-9227-0>.

Angang, Hu, e Liang Jiaochen. 2011. “China’s green era begins”. In *China’s Green Revolution Energy, Environment and the 12th Five-Year Plan*. 16-21.

Arvedlund, Erin. 2004. “Russia, on Path to W.T.O., Signs Trade Deal With Europe”. *The New York Times*, 21 maggio.

Austen, Ian. 2015. “Canada’s New Leadership Reverses Course on Climate Change”. *The New York Times*, 26 novembre.

Averchenkova Alina. et al. 2016. *Climate policy in China, the European Union and the United States: main drivers and prospects for the future In-depth country analyses*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and the ESRC Centre for Climate

Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Policy paper.

Bang, Guri, Jon Hovi, e Tora Skodvin. 2016. "The Paris Agreement: Short-Term and Long-Term Effectiveness". *Politics and Governance*. 4 (3): 209-18. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.640>.

Bergen, Molly, e Helen Mountford. 2020. "5 ways momentum for climate action has grown since the Paris Agreement was signed". *World Resources Institute*, 21 aprile. <https://www.wri.org/blog/2020/04/5-ways-momentum-climate-action-has-grown-paris-agreement-was-signed>.

Betzold, Carola, Paula Castro, e Florian Weiler. 2012. *AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?* Zürich: Center for Comparative and International Studies (ETH Zurich and Univ. of Zurich).

Bleiker, Carla. 2015. "Prep for Paris: The Petersberg Climate Dialogue". *DW*. 19 maggio. <https://p.dw.com/p/1FSdM>.

Bodansky, Daniel. 2012. "The Durban platform negotiations: goals and options." *Harvard Project on Climate Agreements Viewpoint*.

Bodansky, Daniel. 2016a. "The Legal Character of the Paris Agreement". *Review of European Community and International Environmental Law*. 25 (2): 142-50. <https://doi.org/10.1111/reel.12154>.

Bodansky, Daniel. 2016b. "The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?" *American Journal of International Law*. 110 (2): 288-19.

Bodle, Ralph, Lena Donat, e Matthias Duwe. 2016. "The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook". *Carbon & Climate Law Review*. 10 (1): 5-22.

Boffey, Daniel, e Arthur Neslen. 2017. "China and EU strengthen promise to Paris deal with US poised to step away". *The Guardian*, 1 giugno. <https://www.theguardian.com/environment/2017/may/31/china-eu-climate-lead-paris-agreement>.

Borger, Julian, Paul Lewis, e Rowena Mason. 2014. "EU and US impose sweeping economic sanctions on Russia". *The Guardian*, 29 luglio. <https://www.theguardian.com/world/2014/jul/29/economic-sanctions-russia-eu-governments>.

Bowen, Alex. 2014. "How well is the UK doing in cutting its emissions?". *The London School of Economics and Political Science (LSE)*. 21 marzo. <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/how-well-is-the-uk-doing-in-cutting-its-emissions/>.

Broder, John M. 2009. "House Passes Bill to Address Threat of Climate Change". *The New York Times*, 26 giugno.

Brue, Stanley L. et al. 2010. *Essenziale di economia*. Milano: McGraw-Hill.

Brun, Aslak. 2016. "Conference Diplomacy: The Making of the Paris Agreement". *Politics and Governance*. 4 (3): 115-23. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.649>.

Carreau, Dominique, e Fabrizio Marrella. 2016. *Diritto internazionale*. Milano: Giuffrè.

- Carrington, Damian. 2014. "Can Narendra Modi bring the solar power revolution to India?" *The Guardian*, 30 settembre. <https://www.theguardian.com/environment/2014/sep/30/-sp-narendra-modi-india-solar-renewables-energy>.
- Chitre, Sonali P. 2016. "Climate Change & India: Paris & Beyond". *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2799605>.
- Christoff, Peter. 2016. "The promissory note: COP 21 and the Paris Climate Agreement". *Environmental Politics*. 25 (5): 765-87.
- Clark, Duncan. 2009. "Maldives first to go carbon neutral". *The Guardian*, 15 marzo. <https://www.theguardian.com/environment/2009/mar/15/maldives-president-nasheed-carbon-neutral>.
- Clark, Duncan. 2011. "Maldives crowdsources 2020 carbon neutral plan". *The Guardian*, 22 settembre. <https://www.theguardian.com/environment/2011/sep/22/maldives-help-carbon-neutrality-plan>.
- Cléménçon, Raymond. 2016. "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?" *The Journal of Environment & Development*. 25 (1): 3-24. <https://doi.org/10.1177/1070496516631362>.
- Codogno, Maurizio. 2013. "Il dilemma del prigioniero". *Il Post*, 20 dicembre. <https://www.ilpost.it/mauriziocodogno/2013/12/20/il-dilemma-del-prigioniero/>.
- Da Conceição-Heldt, Eugénia. 2006. "Integrative and distributive bargaining situations in the European Union: what difference does it make?". *Negotiation Journal*, 22 (2): 145-65.
- Darby, Megan. 2014. "Poland 'won' EU 2030 deal – does the climate lose?". *Climate Home News*, 29 ottobre. <https://www.climatechangenews.com/2014/10/29/poland-won-eu-2030-deal-does-the-climate-lose/>.
- Davenport, Coral, e Harris Gardiner. 2015. "Citing urgency, world leaders converge on France for climate meeting". *New York Times*, 1 Dicembre.
- Davenport, Coral. 2015a. "A Climate Deal: 6 Fateful Years in the Making". *New York Times*, 14 dicembre.
- Davenport, Coral. 2015b. "A Change in Tone for Vladimir Putin's Climate Change Pledges". *The New York Times*, 1 dicembre.
- Dimitrov, Radoslav S. 2010. "Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference". *Review of Policy Research*. 27 (6): 795-21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2010.00472.x>.
- Dimitrov, Radoslav S. 2016. "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors". *Global Environmental Politics*. 16 (3): 1-11. https://doi.org/10.1162/glep_a_00361.
- Diringer, Elliot. 2015. "How we helped on the road to Paris". *Center for climate and energy solutions*, 13 dicembre. Consultato il 26 aprile 2020. <http://www.c2es.org/2015/12/how-we-helped-on-the-road-to-paris/>.
- Doelle, Meinhard. 2016. "The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?" *Climate Law*. 6 (1-2): 1-20.

- Dröge, Susanne. 2016. "The Paris agreement 2015 turning point for the international climate regime. SWP Research Paper". *German Institute for International and Security Affairs*. 1-33.
- Dubash, Navroz K., et al. 2018. "India and Climate Change: Evolving Ideas and Increasing Policy Engagement". *Annual Review of Environment and Resources*. 43: 395-24. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102017-025809>.
- Dyke, James. 2016. "Can game theory help solve the problem of climate change?". *The Guardian*, 13 aprile. <https://www.theguardian.com/science/blog/2016/apr/13/can-game-theory-help-solve-the-problem-of-climate-change>.
- ENB (Earth Negotiations Bulletin). 2009. "Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7–19 December 2009". *Earth Negotiation Bulletin*, 12 (459).
- ENB. 2010. "Summary of the Cancun Climate Change Conference: 29 November – 11 December 2010". *Earth Negotiation Bulletin*, 12 (498).
- ENB. 2015a. "Paris highlights: Monday, 30 November 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 30 novembre.
- ENB. 2015b. "Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November – 13 December 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 15 dicembre.
- ENB. 2015c. "Paris highlights: Monday, 7 December 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 7 dicembre.
- ENB. 2015d. "Paris highlights: Wednesday, 9 December 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 9 dicembre.
- ENB. 2015e. "Paris highlights: Friday, 4 December 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 4 dicembre.
- ENB. 2015f. "Paris highlights: Thursday, 3 December 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 3 dicembre.
- ENB. 2015g. "Paris highlights: Thursday, 10 December 2015". *IISD Reporting Services*, 12 (663). 10 dicembre.
- Energy for Humanity*. 2017. "COP 23: Europe's climate leaders and laggards revealed". 8 novembre.
- Falkner, Robert. 2016. "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics". *International Affairs*. 92 (5): 1107-25.
- Farand, Chloé. 2019a. "US will keep seat at climate talks after it leaves Paris deal". *Climate Home News*, 3 novembre. <https://www.climatechangenews.com/2019/11/03/us-will-keep-seat-climate-talks-leaves-paris-deal/>.
- Farand, Chloé. 2019b. "Trump begins formal US withdrawal from Paris Agreement". *Climate Home News*, 4 novembre. <https://www.climatechangenews.com/2019/11/04/trump-begins-formal-us-withdrawal-paris-agreement/>.
- Fisher, Robert, William Ury, e Bruce Patton. 2011. *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. England: Penguin Books.

- Friedlingstein, Pierre et al. 2019. "Global carbon budget 2019". *Earth System Science Data*. 11 (4): 1783-38. <https://doi.org/10.5194/essd-11-1783-2019>.
- Friedman, Lisa. 2019. "Trump Serves Notice to Quit Paris Climate Agreement". *The New York Times*, 4 novembre.
- Gao, Xiaosheng. 2018. "China's Evolving Image in International Climate Negotiation: From Copenhagen to Paris". *China Quarterly of International Strategic Studies*. 4 (2): 213-39. <https://doi.org/10.1142/s2377740018500112>.
- Gao, Yun. 2016. "China's response to climate change issues after Paris Climate Change Conference". *Advances in Climate Change Research*. 7 (4): 235-40. <https://doi.org/10.1016/j.accre.2016.10.001>.
- Goldenberg, Suzanne. 2009. "China and US held secret talks on climate change deal". *The Guardian*, 18 maggio. <https://www.theguardian.com/world/2009/may/18/secret-us-china-emissions-talks>.
- Goldenberg, Suzanne. 2014a. "Secret Talks and a personal letter: how the US-China climate deal was done". *The Guardian*, 12 novembre. <https://www.theguardian.com/environment/2014/nov/12/how-us-china-climate-deal-was-done-secret-talks-personal-letter>.
- Goldenberg, Suzanne. 2014b. "Obama unveils historic rules to reduce coal pollution by 30%". *The Guardian*, 2 giugno. <https://www.theguardian.com/environment/2014/jun/02/obama-rules-coal-climate-change>.
- Goldenberg, Suzanne. 2014c. "CO2 emissions are being 'outsourced' by rich countries to rising economies". *The Guardian*, 19 gennaio. <https://www.theguardian.com/environment/2014/jan/19/co2-emissions-outsourced-rich-nations-rising-economies>.
- Green, Fergus, e Nicholas Stern. 2015. "China's «new normal»: structural change, better growth, and peak emissions". *Centre for Climate Change Economics and Policy*.
- Groen, Lianne, Arne Niemann, e Sebastian Oberthür. 2012. "The EU as a Global Leader?: the Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations". *Journal of Contemporary European Research*. 8 (2): 173-91.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science*. 162 (3859): 1243-48.
- Harvey, Fiona, e Suzanne Goldenberg. 2015. "The key players at the Paris climate summit". *The Guardian*, 7 dicembre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/07/paris-climate-summit-key-players>.
- Harvey, Fiona. 2015a. "Don't let Paris attacks stop COP21 climate change deal, Obama urges". *The Guardian*, 22 novembre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/22/cop21-climate-change-deal-barack-obama-paris-attacks>.
- Harvey, Fiona. 2015b. "Paris climate summit: 'sprint needed' to secure emissions deal in December". *The Guardian*, 23 ottobre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/oct/23/paris-climate-summit-sprint-needed-to-secure-emissions-deal-in-december>.

- Hassler, Marc. 2019. "What the "prisoner's dilemma" tells us about climate change". *Schroders*, 25 giugno. <https://www.schroders.com/en/insights/economics/what-the-prisoners-dilemma-tells-us-about-climate-change/>.
- Hoad, Darren. 2015. "Reflections on small island states and the international climate change negotiations (COP21, Paris, 2015)". *Island Studies Journal*. 10 (2): 259-62.
- Hoad, Darren. 2016. "The 2015 Paris Climate Agreement: outcomes and their impacts on small island states". *Island Studies Journal*. 11 (1): 315-20.
- Holden, Emily. 2020. "What the US exiting the Paris climate agreement means". *The Guardian*, 27 luglio. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jul/27/us-paris-climate-agreement-exit-what-it-means>.
- Hopmann, Terrence P. 1995. "Two paradigms of negotiation: bargaining and problem solving". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 542 (1): 24-47.
- IISD (International Institute for Sustainable Development). 2014. 13th Meeting of the Cartagena Dialogue for Progressive Action. <http://sdg.iisd.org/events/13th-meeting-of-the-cartagena-dialogue-for-progressive-action/>.
- IISD. 2020. "Earth Negotiation Bulletin". Consultato il 08 settembre 2020. <https://enb.iisd.org/enb/>.
- Il Fatto Quotidiano*. 2014. "Ucraina, Usa con l'Ue: nuove sanzioni a Russia. Mosca: "Colpiremo settore auto"". 11 settembre. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/09/11/ucraina-accordo-per-nuove-sanzioni-contro-la-russia-saranno-operative-da-domani/1117691/>.
- Il Post*. 2015. "Una tecnica di discussione africana ha salvato la conferenza sul clima?". 14 dicembre. <https://www.ilpost.it/2015/12/13/indaba-clima-parigi/>.
- India Review*. 2007. "India attends G-8 Summit and meeting of O-5 in Germany". *India Review*, 3 (7), 1-6.
- Jacobs, Michael. 2015. "The world's climate pledges are impressive - but still not enough". *The Guardian*, 16 ottobre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/oct/16/worlds-climate-pledges-impressive-but-still-not-enough>.
- Janoušková, Johana. 2018. "The Paris Agreement: major emitters from the two-level game perspective". Tesi di dottorato. Charles University.
- Jiabao, Wen. 2011. *Report on the work of the government. Delivered at the Fourth Session of the Eleventh National People's Congress on March 5, 2011.*
- Karlsson, Christer, et al. 2011. "Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants". *Global Environmental Politics*. 11 (1): 89-107.
- Keohane, Robert O., e Michael Oppenheimer. 2016. "Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?" *Politics and Governance*. 4 (3): 142-51. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>.

- King, Ed. 2013. "Pacific leaders adopt 'Majuro declaration' on climate change". *The Guardian*, 5 settembre. <https://www.theguardian.com/environment/2013/sep/05/pacific-leaders-majuro-declaration-climate-change>.
- Kureth, Andrew. 2015. "Why Poland still clings to coal". *Politico*, 17 ottobre. <https://www.politico.eu/article/why-poland-still-clings-to-coal-energy-union-security-eu-commission/>.
- Li, Anthony HF. 2016. "Hopes of limiting global warming?: China and the Paris agreement on climate change". *China Perspectives*. (1): 49-54. <https://doi.org/10.4000/chinaperspectives.6924>.
- Liefferink, Duncan, e Rüdiger K.W. Wurzel. 2017. "Environmental leaders and pioneers: agents of change?". *Journal of European Public Policy*. 24 (7): 951-68.
- Lijian, Zhao, Tonny Xie e Jenny Tang. 2015. "How China's new air law aims to curb pollution". *China Dialogue*, 30 dicembre. <https://chinadialogue.net/en/pollution/8512-how-china-s-new-air-law-aims-to-curb-pollution/>.
- Liptak, Adam e Coral Davenport. 2016. "Supreme Court deals blow to Obama's efforts to regulate coal emissions". *The New York Times*, 16 febbraio.
- Lystad, Nathalie Wik. 2018. "The United States in the Paris Agreement negotiations: international leadership built on fragile domestic ground? A case study of the Obama administration's bid for international climate leadership". Tesi di dottorato. Università di Oslo.
- Mary Robinson Foundation. 2020. *Mary Robinson Foundation – Climate Justice Strategic Plan 2016-2018*. Consultato il 16 maggio 2020.
- Mathiesen, Karl e Fiona Harvey. 2015. "Climate coalition breaks cover in Paris to push for binding and ambitious deal". *The Guardian*, 8 dicembre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal>.
- McManus, Kelly. 2009. "The principle of 'common but differentiated responsibility' and the UNFCCC". *Climatico Special Features*.
- Michaelowa, Katharina, e Axel Michaelowa. 2012. "India as an emerging power in international climate negotiations". *Climate Policy*. 12 (5), 575-90.
- Milman, Oliver, David Smith, e Damian Carrington. 2017. "Donald Trump confirms US will quit Paris climate agreement". *The Guardian*, 1 giugno. <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/01/donald-trump-confirms-us-will-quit-paris-climate-deal>.
- Mittal, Vineet. 2015. "India's clean energy policy is crucial for climate change". *GreenBiz*, 1 settembre. <https://www.greenbiz.com/article/indias-clean-energy-policy-crucial-climate-change>.
- Moreira, Helena Margarido, e Jefferson Dos Santos Estevo. 2018. "A política dos EUA para as mudanças climáticas: análise da saída do Acordo de Paris". *Conjuntura Internacional*. 14 (3): 32-45. <https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2017v14n3p32>.

- NDTV. 2010. "BJP, Left slam Jairam Ramesh on shift in climate stand". 10 dicembre. <https://www.ndtv.com/india-news/bjp-left-slam-jairam-ramesh-on-shift-in-climate-stand-441581>.
- Neslen, Arthur. 2014. "EU leaders agree to cut greenhouse gas emissions by 40% by 2030". *The Guardian*, 24 ottobre. <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/24/eu-leaders-agree-to-cut-greenhouse-gas-emissions-by-40-by-2030>.
- Neslen, Arthur. 2015a. "BP lobbied against EU support for clean energy to favour gas, documents reveal". *The Guardian*, 20 agosto. <https://www.theguardian.com/environment/2015/aug/20/bp-lobbied-against-eu-support-clean-energy-favour-gas-documents-reveal>.
- Neslen, Arthur. 2015b. "BP tops the list of firms obstructing climate action in Europe". *The Guardian*, 21 settembre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/sep/21/bp-tops-the-list-of-firms-obstructing-climate-action-in-europe>.
- Neslen, Arthur. 2015c. "India unveils global solar alliance of 120 countries at Paris climate summit". *The Guardian*, 30 novembre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/30/india-set-to-unveil-global-solar-alliance-of-120-countries-at-paris-climate-summit>.
- Nespor, Stefano. 2016. "La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi." *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1: 81-121.
- NRDC (The Natural Resources Defense Council). 2017. "What is the Clean Power Plan?". 29 settembre. <https://www.nrdc.org/stories/how-clean-power-plan-works-and-why-it-matters>.
- Nunez, Christina. 2019. "Carbon dioxide levels are at a record high. Here's what you need to know". *National Geographic*, 13 maggio. <https://www.nationalgeographic.com/environment/global-warming/greenhouse-gases/>.
- Obergassel, Wolfgang, et al. 2015. "Phoenix from the ashes: an analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change; part 1.". *Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, Wuppertal, Germany*.
- Oberthür, Sebastian, e Lisanne Groen. 2017. "The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator, or bystander? The European Union and the Paris Agreement". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 8 (1): e445. <https://doi.org/10.1002/wcc.445>.
- Oberthür, Sebastian, e Lisanne Groen. 2018. "Explaining goal achievement in international negotiations: the EU and the Paris Agreement on climate change". *Journal of European Public Policy*. 25 (5): 708-27.
- Okereke, Chukwumerije, e Philip Coventry. 2016. "Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 7 (6): 834-51. <https://doi.org/10.1002/wcc.419>.
- Olawuyi, Damilola. 2010. "From Kyoto to Copenhagen: Rethinking the Place of Flexible Mechanisms in the Kyoto Protocol's post 2012 Commitment Period". *Law, Environment and Development Journal*. 6 (1): 21-35.
- Olivier, Jos G. J., et al. 2016. "Trends in global co2 emissions 2016 Report". PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague. *PBL publication* 2315.

- Ourbak, Timothée, e Alexandre K. Magnan. 2017. "The Paris Agreement and climate change negotiations: Small Islands, big players". *Regional Environmental Change*. 18 (8): 2201-07. <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1247-9>.
- Pagetti, Flora. 2005. *Il riscaldamento del pianeta: osservazioni sui cambiamenti climatici dalla scala globale alla scala locale*. Milano: Angeli.
- Parker, Charles F, Christer Karlsson, e Mattias Hjerpe. 2015. "Climate change leaders and followers: Leadership recognition and selection in the UNFCCC negotiations". *International Relations*. 29 (4): 434-54.
- Parker, Charles F., e Christer Karlsson. 2018. "The UN climate change negotiations and the role of the United States Assessing American leadership from Copenhagen to Paris". *Environmental Politics*. 27(3): 519-40. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1442388>.
- Pashley, Alex. 2015. "Brazil backs 'high ambition coalition' to break Paris deadlock". *Climate Home News*, 11 dicembre. <https://www.climatechangenews.com/2015/12/11/brazil-backs-high-ambition-coalition-to-break-paris-deadlock/>.
- Peralta, Manuelyn. 2019. "Climate justice in International Climate change negotiations". Major Research Paper. Università di Ottawa.
- Pidd, Helen. 2012. "India blackouts leave 700 million without power". *The Guardian*, 31 luglio. <https://www.theguardian.com/world/2012/jul/31/india-blackout-electricity-power-cuts>.
- Plumer, Brad e Nadja Popovich. 2020. "Emissions Are Surging Back as Countries and States Reopen". *The New York Times*, 17 giugno.
- Powles, Julia e Tessa Khan. 2015. "Climate change: at last a breakthrough to our catastrophic political impasse?". *The Guardian*, 30 marzo. <https://www.theguardian.com/commenti-free/2015/mar/30/climate-change-paris-talks-oslo-principles-legal-obligations>.
- Pruitt, Dean G. 2002. "Strategy in Negotiations". In *International negotiation. Analysis, approaches, issues*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization*. 42 (3): 427-60.
- Raghoo, Pravesh et al. 2018. "Dimensions of energy security in Small Island Developing States". *Utilities Policy*. 53: 94-101.
- Rajamani, Lavanya. 2016. "Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics". *The International and Comparative Law Quarterly*. 65 (2): 493-14. <https://doi.org/10.1017/s0020589316000130>.
- Rankin, Jennifer. 2015. "Germany's planned nuclear switch-off drives energy innovation". *The Guardian*, 2 novembre. <https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/02/germanys-planned-nuclear-switch-off-drives-energy-innovation>.
- Rei, Fernando.C.F., Alcindo F. Gonçalves, e Luciano Pereira de Souza. 2017. "Paris agreement: Reflections and challenges for the international climate change regime". *Veredas Do Direito*. 14 (29): 81-99.

- Reilly, Amanda, e Kevin Bogardus. 2016. "7 years later, failed Waxman-Markey bill still makes waves". *E&ENEWS*, 27 giugno. <https://www.eenews.net/stories/1060039422>.
- REUTERS. 2015. "SoftBank, partners eye \$20 billion investment in Indian solar projects". 22 giugno. <https://www.reuters.com/article/us-softbank-india-solar-idUSKBN0P21B120150622>.
- Savaresi, Annalisa. 2016. "The Paris Agreement: a new beginning?" *Journal of Energy & Natural Resources Law: the Journal of the Section on Energy and Natural Resources Law of the International Bar Association*. 34 (1): 16-26.
- Schelling, Thomas. C. 1980. *The strategy of conflict*. Harvard university press.
- Schreurs, Miranda A. 2016. "The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union". *Politics and Governance*. 4 (3): 219-23. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.666>.
- Sengupta, Sandeep. 2012. "International climate negotiations and India's role." *Handbook of climate change and India: Development, politics and governance* (2012): 101-17.
- Seo, S. Niggol. 2017. "Beyond the Paris Agreement: Climate change policy negotiations and future directions Beyond the Paris Agreement". *Regional Science Policy & Practice*. 9 (2): 121-40. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12090>.
- Siddique, Haroon. 2017. "US joins only Syria and Nicaragua on climate accord 'no' list". *The Guardian*, 1 giugno. <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/01/us-would-join-syria-and-nicaragua-on-climate-accord-no-list>.
- Siddiqui, Sabrina, Lauren Gambino, e David Smith. 2017. "Trump ready to withdraw US from Paris climate agreement, reports say". *The Guardian*, 1 giugno. <https://www.theguardian.com/environment/2017/may/31/donald-trump-withdraw-paris-climate-change-agreement>.
- Skodvin, Tora, e Steinar Andresen. 2006. "Leadership Revisited". *Global Environmental Politics*. 6 (3): 13-27.
- Smedley, Tim. 2013. "Goodbye nuclear power: Germany's renewable energy revolution". *The Guardian*, 10 maggio. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/nuclear-power-germany-renewable-energy>.
- Smith, Jeff. 2012. "Coal Power Loses Its Luster in India as Costs Rise". *National Geographic*, 27 luglio. <https://news.nationalgeographic.com/news/energy/2012/07/120724-coal-power-costs-in-india/>.
- Souza, Maria Cristina Oliveira, e Rosana Icassatti Corazza. 2017. "Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa". *Desenvolvimento E Meio Ambiente*. 42. <https://doi.org/10.5380/dma.v42i0.51298>.
- Talanoa, Simione. 2008. "Summary: India's National Action Plan on Climate Change". *Climate Action*, 28 luglio. http://www.climateaction.org/news/summary_indias_national_action_plan_on_climate_change.

- Taylor, Lenore, e Tania Branigan. 2014. "US and China strike deal on carbon cuts in push for global climate change pact". *The Guardian*, 12 novembre. <https://www.theguardian.com/environment/2014/nov/12/china-and-us-make-carbon-pledge>.
- The Guardian*. 2015. "China and India call on rich countries to step up climate change efforts". 15 maggio. <https://www.theguardian.com/environment/2015/may/15/china-and-india-call-on-rich-countries-to-step-up-climate-change-efforts>.
- The Narwhal*. 2015. "Canada Election 2015: Where do the Parties Stand on Climate Change?". 6 ottobre. <https://thenarwhal.ca/canada-election-2015-where-do-parties-stand-climate-change/>.
- Thomas, Adelle, e Lisa Benjamin. 2017. "Perceptions of Climate Change Risk in The Bahamas". *Journal of Environmental Studies and Science*. 8 (1): 63-72. <https://doi.org/10.1007/s13412-017-0429-6>.
- Tianjie, Ma. 2015. "China's environment in 2015: a year in review". *China Dialogue*, 23 dicembre. <https://chinadialogue.net/en/pollution/8497-china-s-environment-in-2-15-a-year-in-review/>.
- Tickell, Oliver. 2015. "Paris attacks - COP21 and the war on terror". *The Ecologist*, 14 novembre. <https://theecologist.org/2015/nov/14/paris-attacks-cop21-and-war-terror>.
- Timperley, Jocelyn. 2019. "The Carbon Brief Profile: India". *Carbon Brief*, 14 marzo. <https://www.carbonbrief.org/the-carbon-brief-profile-india>.
- Torpey, Paul, et al. 2015. "Paris attacks – visual guide to a week that shook the French capital". *The Guardian*, 23 novembre. <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2015/nov/20/paris-attacks-visual-guide-to-seven-days-that-shook-the-french-capital>.
- Tschakert, Petra. 2015. "1.5°C or 2°C: a conduit's view from the science-policy interface at COP20 in Lima, Peru". *Climate Change Responses*. 2 (1): 1-11. <https://doi.org/10.1186/s40665-015-0010-z>.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: how political institutions work*. New York: Russell Sage Foundation.
- TWN (Third World Network). 2016. *Paris Climate News Updates (November-December 2015)*. Penang: TWN.
- TWN. 2020. "Introduction". Consultato il 08 settembre 2020. <https://www.twn.my/twn-intro.htm>.
- Underdal, Arild. 1992. "Leadership in International Environment Negotiations: Designing Feasible Solutions". Working Paper. 1-35.
- Urgenda. 2020. "The Urgenda climate case against the dutch government". Urgenda. Consultato il 29 aprile 2020. <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>.
- Vaughan, Adam. 2011. "What does Canada's withdrawal from Kyoto protocol mean?". *The Guardian*, 13 dicembre. <https://www.theguardian.com/environment/2011/dec/13/canada-withdrawal-kyoto-protocol>.

- Vidal, John, Allegra Stratton, e Suzanne Goldenberg. 2009. "Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure". *The Guardian*, 19 dicembre. <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>.
- Vidal, John. 2005. "Revealed: how oil giant influenced Bush". *The Guardian*, 8 giugno. <https://www.theguardian.com/news/2005/jun/08/usnews.climatechange>.
- Walton, Richard, e Robert McKersie. 1965. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a social interaction system*. McGraw-Hill.
- Watts, Jonathan e Kate Connolly. 2017. "World leaders react after Trump rejects Paris climate deal". *The Guardian*, 2 giugno. <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/01/trump-withdraw-paris-climate-deal-world-leaders-react>.
- Wiseman, Virginia. 2015. "Pacific Islands Development Forum Adopts Suva Declaration on Climate Change". *IISD*. 10 settembre. <http://sdg.iisd.org/news/pacific-islands-development-forum-adopts-suva-declaration-on-climate-change/>.
- Worland, Justin. 2015. "Why Justin Trudeau's Election Is Good News for the Fight Against Climate Change". *Time*, 20 ottobre. <https://time.com/4080073/canada-climate-change-justin-trudeau/>.
- Worland, Justin. 2020. "How Coronavirus Could Set Back the Fight Against Climate Change". *Time*, 10 marzo. <https://time.com/5795150/coronavirus-climate-change/>.
- World101. 2020. "Who releases the most greenhouse gases?". Consultato il 30 settembre. <https://world101.cfr.org/global-era-issues/climate-change/who-releases-most-greenhouse-gases>.
- Young, Oran R. 1991. "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society". *International Organization*. 45 (3): 281-08.
- Zillman, John W. 2009. "A history of climate activities". *WMO Bulletin*. 58(3): 141-50.

RINGRAZIAMENTI

Vorrei ringraziare la mia relatrice, la professoressa Stéphanie Novak, per la pazienza e la disponibilità nell'aiutarmi durante la stesura della tesi. Grazie per i consigli e per il tempo che mi ha dedicato.

Non saranno mai abbastanza i ringraziamenti verso i miei genitori. Grazie per avermi sempre dato serenità e tranquillità, per aver assecondato tutte le mie scelte e per avermi supportata in questo bellissimo percorso. Grazie per aver vissuto insieme a me tutte le mie ansie e per aver festeggiato i miei successi. Grazie di cuore per tutto. Dedico a voi questo lavoro.

Grazie anche a mia sorella Dora, perché so che sei la mia più grande sostenitrice; sei insostituibile. Inoltre, grazie per tenermi idratata.

Gianluca, grazie per l'amore. I tuoi abbracci fanno di casa.

Grazie nonna Antonietta, nonna Gina e nonno Enzo per la dolcezza e per il sostegno, per tutti quei "ce la farai" e "andrà tutto bene", per essere sempre e comunque orgogliosi di me.

Un grazie speciale anche ai miei zii Giovanna e Franco e ai miei cugini, Riccardo e Alessia, per l'affetto, le parole di conforto, le domeniche in famiglia. Siete la miglior squadra che una persona possa avere.

Grazie alle mie ragazze, Ilenia, Silvia e Sofia perché ognuna di voi riesce ad ispirarmi in modi diversi. In più, le risate insieme a voi alleviano qualsiasi preoccupazione.

Grazie anche a Vittoria e Noemi: le nostre pause caffè a Venezia sono ricordi speciali; il mio percorso universitario non sarebbe stato lo stesso senza di voi.

Grazie nonno Ugo. Anche se non ci sei più, ci sei sempre. Alla fine, tutto è iniziato con te che mi facevi contare le mele.