

La 29^a Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Baku, 2024): la “COP della finanza”

Elena Fasoli

Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Trento

Dall’11 al 22 novembre 2024 si è tenuta la ventinovesima Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC)¹. La COP di Baku ha rappresentato un passo significativo nel rafforzamento dei finanziamenti per l’azione climatica, tanto da essere definita la “COP della finanza”. Tra i principali risultati della COP si segnala l’adozione di un nuovo obiettivo collettivo in materia di finanziamento climatico (*New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, NCQG). Le origini di tale obiettivo risalgono al 2009, quando, nonostante l’incapacità di adottare un accordo vincolante che sostituisse il Protocollo di Kyoto, i Paesi sviluppati si erano impegnati a mobilitare annualmente 100 miliardi di dollari entro il 2020 (obiettivo successivamente posticipato al 2025) a favore dei Paesi in via di sviluppo. Questo finanziamento era destinato a supportare azioni di mitigazione, adattamento e trasparenza nell’implementazione.

Tuttavia, i Paesi sviluppati non hanno rispettato l’obiettivo entro il 2020, raggiungendolo per la prima volta solo nel 2022, secondo i dati forniti dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico². Nel frattempo, la Conferenza delle Parti dell’Accordo di Parigi (CMA) ha istituito un programma di lavoro per definire un nuovo NCQG da applicare al periodo successivo al 2025³. Questo è stato fondamentale per indirizzare le attività che hanno condotto alla COP di Baku nel 2024.

La decisione della COP29 sul NCQG, basata anche sulle proposte dell’Unione europea⁴, definisce un obiettivo generale per i flussi di investimento globali entro il 2035, affiancato da un obiettivo specifico di mobilitazione e sostegno ai Paesi in via di sviluppo. La decisione invita tutti gli attori, pubblici e privati, a collaborare per incrementare i finanziamenti, mobilitando risorse da ogni fonte possibile, fino a raggiungere almeno 1.300 miliardi di dollari all’anno entro il 2035⁵. Inoltre, il nuovo obiettivo rafforza l’impegno dei Paesi sviluppati, aumentando l’obiettivo annuale di risorse finanziarie mobilitate dagli attuali 100 miliardi di dollari ad almeno 300 miliardi di dollari entro il

¹ Inoltre, si sono svolte la diciannovesima sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (CMP) e la sesta sessione della Conferenza delle Parti che agisce in qualità di riunione delle Parti dell’Accordo di Parigi (CMA).

² OECD, *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, 2024, p. 3.

³ Decision 9/CMA.3, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3, par. 3.

⁴ *Submission by Belgium and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States: EU’s views on the 2024 work plan for the New Collective Quantified Goal on climate finance*, 2024, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202401301702---BE-2024-01-30%20EU%20submission%20on%20the%20NCQG%20workplan%20for%202024.pdf>.

⁵ Draft Decision -/CMA.6, *New Collective Quantified Goal on Climate Finance*, FCCC/PA/CMA/2024/L.22, par. 7.

2035⁶. I Paesi sviluppati sono chiamati a guidare questo sforzo, mentre quelli in via di sviluppo sono incoraggiati a contribuire su base volontaria⁷.

L'adozione di questa decisione, avvenuta durante l'ultima sessione plenaria della CMA, ha generato forti critiche da parte dei Paesi in via di sviluppo, con l'India che ha espresso un chiaro dissenso. Innanzitutto, ha denunciato un'ingiustizia procedurale, sottolineando di avere informato sia la Presidenza che il Segretariato della sua intenzione di rilasciare una dichiarazione prima della formalizzazione del consenso. Tuttavia, tale richiesta non è stata presa in considerazione, un fatto che l'India ha definito un "incidente sfortunato". Sul piano sostanziale, l'India ha respinto l'intero obiettivo, ritenendo "altamente problematica" l'indicazione che i Paesi in via di sviluppo contribuiscano su base volontaria. Questa posizione mette in evidenza le tensioni persistenti tra i Paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, legate alla questione dell'equa distribuzione delle responsabilità finanziarie. Al contrario, l'UE ha accolto favorevolmente l'obiettivo, definendolo l'inizio di una "nuova era" per il finanziamento climatico⁸.

Un altro importante risultato della COP di Baku è stato la finalizzazione di aspetti chiave per l'attuazione degli "approcci cooperativi di mercato" previsti dall'art. 6, paragrafi 1-4, dell'Accordo di Parigi. Questi includono il mercato del carbonio e il meccanismo per lo sviluppo sostenibile, successore del *Clean Development Mechanism* introdotto dal Protocollo di Kyoto⁹. Questi meccanismi di mercato, inizialmente osteggiati dai Paesi in via di sviluppo e tuttora oggetto di critiche, mirano a sostenere il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi in modo più efficiente.

Dal Vertice di Glasgow in poi, molte questioni fondamentali legate a tali meccanismi erano state affrontate, come il problema del c.d. "doppio conteggio" delle unità di mitigazione e il coordinamento con i meccanismi di mercato esistenti al di fuori dell'Accordo di Parigi¹⁰. Tuttavia, altre questioni, altrettanto tecniche, erano rimaste in sospeso. Tra queste, spiccava il dibattito sulla natura "transazionale" o meno dei registri relativi ai "risultati di mitigazione trasferiti a livello internazionale" (ITMOs), ossia le unità di riduzione delle emissioni scambiate tra Paesi. L'Unione europea e il gruppo dei Paesi meno sviluppati (LDCs) hanno sempre sostenuto la possibilità di trasferire gli ITMOs tra i diversi registri nazionali, concependoli come una sorta di sistema bancario globale, in cui è possibile trasferire crediti di emissione da un conto all'altro in modo immediato e tracciato. Questo approccio favorirebbe la creazione di un sistema interconnesso, facilitando gli scambi e migliorando la trasparenza. Gli Stati Uniti, al contrario, hanno sempre favorito un approccio più decentralizzato, opponendosi alla trasferibilità degli ITMOs tra Paesi. Hanno proposto invece che i registri nazionali raccolgano informazioni sulle transazioni in modo separato, mantenendo ogni sistema indipendente.

⁶ Ivi, par. 8.

⁷ Ivi, par. 9.

⁸ IISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the 2024 Baku Climate Change Conference: 11-22 November 2024*, p. 4.

⁹ Per i dettagli si rinvia a [E. Fasoli, La 25° Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico \(Madrid, 2019\): molti rinvii e qualche speranza](#), in *Osorin* 2020.

¹⁰ Per i dettagli si rinvia a [E. Fasoli, La 26° Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico \(Glasgow, 2021\): so close yet so far](#), in *Osorin* 2021.

Il testo adottato a Baku, non privo di incertezze, sembra favorire una soluzione che combina gli elementi di entrambe le opzioni in discussione. Da un lato, esso prevede che i registri delle Parti partecipanti siano collegati a un registro internazionale, consentendo così il trasferimento di ITMOs e garantendo l'interoperabilità tra i vari sistemi¹¹. Dall'altro, include un riferimento a registri non "transazionali", prevedendo che il Segretariato possa offrire servizi che consentano a una Parte di emettere unità e autorizzarne l'uso¹². Questa soluzione potrebbe agevolare i Paesi che preferiscono sistemi meno complessi o non transazionali, offrendo loro un meccanismo alternativo per partecipare agli scambi di crediti di carbonio. Tuttavia, alcuni hanno definito questa impostazione un "compromesso disordinato" per la gestione dei registri e il monitoraggio dei trasferimenti di unità¹³.

Nonostante le critiche, ora che le principali questioni tecniche sembrano risolte¹⁴, le Parti potranno avviare il processo di registrazione, emissione e trasferimento dei crediti di carbonio, un passo significativo verso l'operatività degli approcci cooperativi di mercato previsti dall'Accordo di Parigi.

Infine, è importante sottolineare che le decisioni adottate a Baku non includono riferimenti significativi ai combustibili fossili. Questo evidenzia l'assenza di misure concrete volte a promuovere una transizione energetica lontana dai combustibili fossili, nonostante uno dei risultati significativi della COP28 di Dubai fosse stato proprio l'inserimento, nel testo del primo aggiornamento periodico sugli obiettivi dell'Accordo di Parigi (noto come *Global Stocktake*), di un riferimento all'allontanamento progressivo (*transitioning away*) da essi¹⁵. Tale mancanza riflette le difficoltà nel mantenere e reiterare gli impegni presi da una COP all'altra.

A fronte di questi limiti strutturali nel processo negoziale delle COP, è rilevante la recente richiesta di riforma avanzata da figure di spicco, come l'ex-Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon e l'ex-Segretaria esecutiva della UNFCCC Christiana Figueres. La proposta prevede di trasformare le COP in incontri più ristretti, frequenti e orientati alla ricerca di soluzioni, in cui i Paesi rendano conto dei progressi compiuti e siano responsabilizzati in base alle più recenti conoscenze scientifiche. In tali incontri, l'attenzione sarebbe posta su soluzioni in settori chiave: finanza, tecnologia ed equità¹⁶.

Gennaio 2025

¹¹ Draft Decision -/CMA.6, *Guidance related to cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement and in decision 2/CMA.3*, FCCC/PA/CMA/2024/L.15, par. 49.

¹² Ivi, par. 50.

¹³ Carbon Brief, *COP29: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Baku*, <https://www.carbonbrief.org/cop29-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-baku/>.

¹⁴ Un altro aspetto importante riguarda il compito affidato al Segretariato di rendere pubbliche le "incongruenze" rilevate relativamente alle informazioni fornite dalle Parti sulle unità di riduzione scambiate (Draft Decision -/CMA.6, *Guidance related to cooperative approaches referred*, cit., par. 29).

¹⁵ Decision 1/CMA.5, *Outcome of the First Global Stocktake*, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, par. 28(d): «Calls on Parties to contribute to the following global efforts [t]ransitioning away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the science».

¹⁶ *Open Letter on COP reform to All States that are Parties to the Convention*, <https://www.clubofrome.org/cop-reform-2024/>, 15 novembre 2024.