



LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

In occasione della conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Parigi nel dicembre 2015, le parti di tutto il mondo hanno concordato di limitare il riscaldamento globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali. L'UE si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 % al di sotto dei livelli del 1990, migliorando nel contempo l'efficienza energetica del 27 % e aumentando la quota di consumo di energia proveniente da fonti rinnovabili del 27 %. Un meccanismo fondamentale nella lotta al cambiamento climatico è il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE.

BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

L'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) fa della lotta al cambiamento climatico un obiettivo esplicito della politica dell'UE in materia di ambiente.

CONTESTO GENERALE

A. Riscaldamento globale

Si prevede che, in assenza di ulteriori politiche di riduzione delle emissioni, durante il secolo in corso, la temperatura globale media possa aumentare fra 1,1 e 6,4°C. Attività umane quali la combustione di combustibili fossili, il disboscamento e l'agricoltura producono emissioni di biossido di carbonio (CO₂), metano (CH₄), protossido di azoto (N₂O) e fluorocarburi. Questi gas a effetto serra catturano il calore che viene irradiato dalla superficie terrestre e ne impediscono la dispersione nello spazio, provocando il riscaldamento globale.

B. Conseguenze del cambiamento climatico

Il riscaldamento globale ha provocato e provocherà fenomeni meteorologici estremi più frequenti (quali inondazioni, siccità, piogge intense e ondate di calore) incendi boschivi, scarsità delle risorse idriche, scomparsa dei ghiacciai e innalzamento del livello del mare, mutamento dei modelli di distribuzione o persino estinzione di fauna e flora, malattie delle piante e parassiti, scarsità di alimenti e acqua potabile, e migrazione di persone in fuga da tali pericoli. La scienza dimostra che il rischio di un cambiamento irreversibile e catastrofico aumenterebbe in modo rilevante qualora il riscaldamento globale superasse i 2°C rispetto ai valori preindustriali.



C. I costi dell'azione rispetto ai costi dell'inazione

Nel 2006, la relazione Stern indicava che la gestione del riscaldamento globale sarebbe costata all'incirca l'1 % del PIL mondiale l'anno, mentre il costo dell'inazione si sarebbe attestato intorno ad almeno il 5 % del PIL, fino ad arrivare al 20 % del PIL globale nello scenario peggiore fra quelli ipotizzabili. Pertanto solo una piccola parte del PIL globale totale sarebbe necessaria per investire in un'economia a basse emissioni di carbonio e la lotta al cambiamento climatico apporterebbe in cambio vantaggi sotto il profilo della salute e una maggiore sicurezza energetica, oltre a limitare ulteriori danni.

D. Adattamento ai cambiamenti climatici

L'adattamento ai cambiamenti climatici comprende misure che spaziano da quelle «soft» e poco costose (conservazione delle risorse idriche, rotazione delle colture, colture resistenti alla siccità, pianificazione pubblica e sensibilizzazione) a misure costose di tutela e rilocalizzazione (innalzamento degli argini, spostamento di porti, industrie e persone dalle zone costiere e dalle pianure alluvionali più basse). La [strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici](#) è intesa a rendere l'Europa più resiliente a tale fenomeno, promuovendo un maggiore coordinamento e una maggiore condivisione delle informazioni tra gli Stati membri e incoraggiando l'integrazione dell'adattamento in tutte le pertinenti politiche dell'UE.

RISULTATI

A. Politica internazionale per il clima

Nel dicembre 2015, dopo oltre due decenni di negoziati, i governi hanno adottato il primo accordo universale per contrastare i cambiamenti climatici, in occasione della 21^a conferenza delle parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) tenutasi a Parigi. L'[accordo di Parigi](#) cerca di mantenere l'aumento della temperatura media globale «ben al di sotto» di 2°C, cercando nel contempo di limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. Per conseguire tale obiettivo, le parti si propongono di stabilizzare quanto prima le emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale e di conseguire l'obiettivo di zero emissioni nette nella seconda metà del secolo. Le fonti di finanziamento devono fare seguito a tali obiettivi. Per la prima volta tutte le parti devono profondere sforzi ambiziosi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra, seguendo il principio «delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità», sulla base delle rispettive situazioni e possibilità. Ogni cinque anni tutti i paesi devono rinnovare e aggiornare i propri piani d'azione in materia di clima («contributi previsti stabiliti a livello nazionale») e comunicarli in modo trasparente al fine di consentire la valutazione dei progressi collettivi («bilancio globale»). In particolare i paesi più vulnerabili, i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo saranno sostenuti sia mediante finanziamenti sia attraverso lo sviluppo di capacità. Il concetto di adeguamento — che compare su un piano di parità rispetto a quello di attenuazione — è riconosciuto come sfida mondiale, così come l'importanza di far fronte alle «perdite e ai danni» associati agli effetti avversi del cambiamento climatico. L'accordo è entrato in vigore



nel novembre 2016 dopo essere stato ratificato dal numero minimo di 55 governi che rappresentano almeno il 55 % delle emissioni globali di gas a effetto serra.

B. Sforzi all'interno dell'UE per contrastare il cambiamento climatico

Attraverso il suo [quadro 2030 per il clima e l'energia](#), che rappresenta altresì il suo impegno assunto nell'ambito dell'accordo di Parigi, l'UE si è impegnata a conseguire i seguenti obiettivi entro il 2030: ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 40 % al di sotto dei livelli del 1990, migliorare l'efficienza energetica del 27 % e aumentare la quota di consumo finale di energia proveniente da fonti rinnovabili del 27 %. Il quadro 2030 fa seguito agli obiettivi «20-20-20» stabiliti nel 2007 dai leader dell'UE per il 2020: una riduzione del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra, un aumento del 20 % della quota di energie rinnovabili nel consumo finale di energia e una riduzione del 20 % del consumo totale di energia primaria dell'UE (il tutto rispetto al 1990), che si sono tradotti in misure legislative vincolanti. La [tabella di marcia dell'UE per passare ad un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050](#) prevede un obiettivo a lungo termine di riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra dell'80 %, mentre la più recente [strategia di lungo termine](#) sostiene il conseguimento di un'economia climaticamente neutra entro il 2050.

Il [sistema di scambio di quote di emissione dell'UE \(ETS\)](#), il primo e il più grande mercato internazionale del carbonio, rappresenta lo strumento politico chiave dell'UE per la lotta al cambiamento climatico. Esso si basa sul principio di «limitazione e scambio»: è fissato un tetto massimo sulla quantità totale di emissioni di gas a effetto serra che possono essere prodotte da 11 000 impianti (fabbriche, centrali elettriche ecc.) inclusi nel sistema. Ogni impianto acquista o riceve «quote di emissione» messe all'asta dagli Stati membri. Tali crediti — che corrispondono a una tonnellata di CO₂ ciascuno — possono essere scambiati con altri impianti se non sono utilizzati. Nel corso del tempo, la quantità totale di quote è progressivamente ridotta. Due fondi, uno per la modernizzazione e uno per l'innovazione, contribuiranno al potenziamento dei sistemi energetici degli Stati membri a basso reddito e al finanziamento delle energie rinnovabili, della cattura e dello stoccaggio del carbonio, nonché dei progetti a basse emissioni di carbonio. L'[esenzione attualmente in vigore per i voli intercontinentali](#) è stata prorogata fino alla fine del 2023, ovvero quando l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) avvierà la prima fase del regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio per il trasporto aereo internazionale (CORSIA). [La Svizzera e l'UE hanno convenuto di collegare i loro sistemi di scambio delle emissioni.](#)

Le emissioni prodotte da settori non coperti dal sistema ETS, quali il trasporto su strada, i rifiuti, l'agricoltura e il settore immobiliare sono soggette agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra su base annua per ciascuno Stato membro. In un recente aggiornamento, il Parlamento e il Consiglio hanno concordato obiettivi minimi per il periodo 2021-2030 per facilitare il raggiungimento dell'obiettivo dell'UE di ridurre del 30% le emissioni di gas serra in detti settori e contribuire in questo modo al conseguimento degli impegni assunti nell'ambito dell'accordo di Parigi. Inoltre, per la prima volta, gli Stati membri dovranno garantire che le emissioni derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF) non superino il loro tasso di assorbimento. In altri termini, le foreste, le terre coltivate e i pascoli saranno gestiti in modo sostenibile al fine di assorbire il maggior quantitativo possibile



di emissione di gas serra, o per lo meno pari a quelle emesse nello stesso settore («regola del bilancio positivo»), fornendo così un importante contributo alla lotta contro il cambiamento climatico.

La [direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili](#) è intesa a garantire che, entro il 2020, le energie rinnovabili quali biomassa, energia eolica, idroelettrica e solare rappresentino almeno il 20 % del consumo totale di energia dell'UE in termini di produzione di elettricità, trasporto, riscaldamento e raffreddamento. Per il 2030 sarà applicato un [nuovo obiettivo](#) (32,5 %). Ciascuno Stato membro adotta il proprio piano di azione nazionale per le energie rinnovabili che include obiettivi settoriali. Nel quadro dell'obiettivo globale, gli Stati membri si sono impegnati a portare la quota di energie rinnovabili all'interno del consumo di energia nel settore dei trasporti di ogni Stato ad almeno il 10 % (e al 14 % nel 2030). Il Parlamento e il Consiglio hanno altresì concordato un obiettivo di efficienza energetica dell'UE pari al 30% per il 2030.

Le tecnologie per la [cattura e lo stoccaggio del carbonio](#) separano il CO₂ dalle emissioni atmosferiche (derivanti dai processi industriali), lo comprimono e lo trasportano in un luogo in cui può essere stoccato. Secondo il gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite, tali tecnologie potrebbero eliminare fino all'80-90% delle emissioni di CO₂ prodotte da centrali elettriche a combustibili fossili. L'Unione europea ha istituito un quadro normativo per la commercializzazione e il finanziamento di queste nuove tecnologie. Tuttavia, l'attuazione di tali progetti di dimostrazione in Europa si è rivelata più difficile di quanto inizialmente previsto, poiché i costi elevati rappresentano uno dei maggiori ostacoli alla loro realizzazione.

Le autovetture nuove immatricolate nell'UE devono rispettare gli [standard di emissione di CO₂](#). L'obiettivo da conseguire per il parco automobili medio è di 130 g di CO₂/km per il 2015, e sarà ridotto a 95 g/km dal 2021. Al fine di creare incentivi per indurre il settore industriale a investire nelle nuove tecnologie, il regolamento prevede inoltre i cosiddetti «supercrediti», in base ai quali le automobili più pulite della gamma di ciascun produttore contano per più di un veicolo nel computo della media delle emissioni specifiche di CO₂. Un regolamento analogo è in vigore per i [furgoni](#). Parallelamente, e per la prima volta, è stato fissato un obiettivo per la riduzione del 30 % delle emissioni di CO₂ per i nuovi autocarri, con un obiettivo intermedio del 15 % entro il 2025.

Le informazioni relative al [risparmio di carburante](#) dei nuovi autoveicoli in vendita o a noleggio nell'UE sono già messe a disposizione dei consumatori per consentire loro di operare una scelta consapevole al momento dell'acquisto di una nuova automobile. La [qualità del carburante](#) è un ulteriore elemento importante ai fini della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. La legislazione dell'UE è intesa a ridurre l'intensità dei gas a effetto serra dei combustibili del 6 % entro il 2020: tale obiettivo sarà conseguito, insieme ad altre misure, mediante l'utilizzo di biocarburanti, che tuttavia devono rispettare alcuni criteri di sostenibilità.

Il settore del trasporto marittimo internazionale produce un notevole quantitativo di emissioni di CO₂, che si prevede aumenteranno in modo consistente. Pur insistendo su un approccio globale, l'UE ha istituito un sistema unionale di [monitoraggio, comunicazione e verifica delle emissioni di CO₂ generate dalle navi](#), come primo passo verso una riduzione di queste ultime. Le navi di grandi dimensioni sono tenute a



monitorare e riferire su base annua in merito alle emissioni di CO₂ verificate, rilasciate lungo i loro tragitti verso e dai porti dell'UE e all'interno dei medesimi, insieme ad altre informazioni pertinenti.

In seguito ai divieti sull'uso di clorofluorocarburi (CFC) imposti negli anni '80 per arrestare l'esaurimento dello strato di ozono, i gas fluorurati sono oggi utilizzati come sostituti in una serie di applicazioni industriali quali il condizionamento e la refrigerazione, poiché non danneggiano lo strato di ozono. Essi possono tuttavia avere un potenziale di riscaldamento globale fino a 23 000 volte superiore rispetto a quello del CO₂. L'Unione europea ha pertanto adottato misure volte a controllare l'uso di [gas fluorurati](#) e a vietarne l'uso nei nuovi impianti di condizionamento dell'aria e refrigeratori entro il 2022-2025, aprendo così la strada a una loro graduale eliminazione a livello globale.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

In risposta alla proposta della Commissione relativa a un quadro strategico per il 2030 in materia di clima ed energia, il Parlamento ha dato un segnale forte, chiedendo tre obiettivi vincolanti (più ambiziosi di quelli infine concordati): la riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra di almeno il 40 % rispetto ai livelli del 1990; una quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale di energia pari al 30 %; e un aumento del 40 % dell'efficienza energetica.

Prima della conferenza di Parigi sul clima del 2015, il Parlamento aveva ribadito l'urgente necessità di «regolamentare e limitare efficacemente le emissioni derivanti dal trasporto aereo e marittimo internazionale». Il Parlamento aveva espresso la propria delusione per il fatto che l'ICAO non avesse concordato una riduzione delle emissioni a motivo dell'introduzione del sistema di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA), ma si fosse invece concentrata principalmente su compensazioni senza alcuna garanzia di qualità e che sarebbero diventate giuridicamente vincolanti solo a partire dal 2027, senza che i principali membri dell'ICAO si fossero impegnati a partecipare alla fase volontaria.

Il Parlamento è favorevole a una tariffazione del carbonio su base ampia e sostiene l'assegnazione di profitti per lo scambio di emissioni agli investimenti legati al clima. Ha chiesto che siano introdotte misure concrete, compreso un calendario per eliminare progressivamente tutte le sovvenzioni ai combustibili fossili entro il 2020.

Nel corso dei negoziati con il Consiglio sui gas fluorurati, il Parlamento si è espresso a favore di una totale eliminazione graduale dei gas fluorurati (gas F) dannosi per il clima in diversi nuovi settori in cui sono disponibili alternative sicure, economiche ed efficienti sotto il profilo energetico.

In un precedente aggiornamento relativo alle emissioni di CO₂ di autovetture e furgoni, il Parlamento europeo ha insistito sulla necessità di introdurre quanto prima il nuovo ciclo di test globale delle Nazioni Unite, al fine di riprodurre condizioni di guida reali nella misurazione delle emissioni di CO₂.

Tina Ohliger



