



LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

L'Unione europea (UE) si colloca tra le potenze economiche più dinamiche nella lotta alle emissioni di gas serra. Entro il 2018 ha ridotto le sue emissioni di gas serra del 23% rispetto ai livelli del 1990 e si è impegnata a raggiungere una riduzione del 40% entro il 2030. Nel dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il Green Deal europeo e ora propone un pacchetto di misure volte a fissare obiettivi più ambiziosi in termini di riduzione delle emissioni di gas serra per il 2030 e a decarbonizzare l'economia dell'UE entro il 2050, in linea con l'accordo di Parigi. Al fine di porre l'UE su un percorso equilibrato verso la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050, nel settembre 2020 la Commissione ha proposto un obiettivo più ambizioso di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

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 – o addirittura 1,5°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 ed incoraggiando l'integrazione dell'adattamento in tutte le pertinenti politiche dell'UE.

RISULTATI CONSEGUITI

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», vale a dire in base alle rispettive situazioni e alle possibilità di cui dispongono. 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. Tutti i paesi dell'UE hanno ratificato l'accordo di Parigi.

B. Azione dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici

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 32,5% e aumentare la quota di consumo finale di energia proveniente da fonti rinnovabili del 32%. 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.

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. Il sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) include anche le emissioni dell'aviazione. Tuttavia, [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 vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra su base annua per ciascuno Stato membro, fissati dal [regolamento sulla condivisione degli sforzi](#). 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 rispetto al 2005 e contribuire 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 dall'atmosfera, o per lo meno pari a quelle emesse nello stesso settore («regola del bilancio positivo»), fornendo così un importante contributo alla lotta contro i cambiamenti climatici.

La [direttiva sulle fonti energetiche rinnovabili](#) è intesa a garantire che, entro il 2030, le energie rinnovabili quali biomassa, energia eolica, idroelettrica e solare rappresentino almeno il 32% del consumo totale di energia dell'UE in termini di produzione di elettricità, trasporto, riscaldamento e raffreddamento. Ciascuno Stato membro adotta il proprio piano di azione nazionale per le energie rinnovabili che include obiettivi settoriali. Al fine di integrare l'uso dell'energia rinnovabile nel settore dei trasporti gli Stati membri devono imporre ai fornitori di carburante l'obbligo di garantire, entro il 2030, che la quota di energia generata da fonti rinnovabili sia pari almeno al 14% del consumo finale di energia del settore dei trasporti.

La [direttiva riveduta sull'efficienza energetica](#) fissa un obiettivo di efficienza energetica del 32,5% che l'UE dovrebbe conseguire entro il 2030, con una clausola di revisione al rialzo entro il 2023, e prolunga dopo il 2020 gli obblighi annuali in materia di risparmio energetico. Nel maggio 2018, inoltre, è stata adottata la [direttiva rivista sul risparmio energetico negli edifici](#), che comprende misure volte ad accelerare il ritmo di ristrutturazione degli edifici e il passaggio a sistemi più efficienti sotto il profilo energetico, nonché a migliorare il rendimento energetico dei nuovi edifici, con l'uso di sistemi intelligenti di gestione dell'energia.

Inoltre, per la prima volta, il [regolamento sulla governance](#) attua un processo trasparente di governance per seguire i progressi compiuti verso gli obiettivi dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima dell'UE, comprese le norme in materia di monitoraggio e comunicazione. Gli Stati membri sono tenuti ad adottare piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) per il periodo 2021-2030. Nel settembre 2020 la Commissione [ha fatto il punto dei PNEC](#) definitivi e ha confermato che essi sono ampiamente in linea con gli obiettivi dell'Unione per il 2030, ad eccezione dell'efficienza energetica, per la quale permane un divario di ambizione per il 2030. Il processo di governance offre inoltre l'opportunità di aggiornare i piani ogni due anni per tener conto dell'esperienza e trarre vantaggio dalle nuove opportunità per il resto del decennio.

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. 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](#). Il Parlamento e il Consiglio hanno concordato un'ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂ per l'intero parco veicoli dell'UE per le autovetture nuove (37,5%) e i furgoni nuovi (31%) entro il 2030. 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.

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.

C. Il Green Deal europeo

L'11 dicembre 2019 la Commissione ha presentato il [Green Deal europeo](#), un pacchetto ambizioso di misure intese concepite per consentire all'UE di raggiungere la neutralità in termini di emissioni di carbonio entro il 2050. Le misure, accompagnate da una tabella di marcia iniziale relativa alle principali politiche, spaziano dai tagli ambiziosi alle emissioni, agli investimenti nelle attività di ricerca e innovazione all'avanguardia, con lo scopo di preservare l'ambiente naturale dell'Europa. Sostenuto da investimenti in tecnologie verdi, soluzioni sostenibili e nuove imprese, il Green Deal mira anche a costituire una nuova strategia di crescita per l'UE. La partecipazione e l'impegno del pubblico e di tutte le parti interessate sono fondamentali per il suo successo. L'elemento più importante del Green Deal europeo è il percorso stabilito per favorire una transizione giusta e socialmente equa.

Al Consiglio europeo del 12 dicembre 2019 tutti gli Stati membri hanno adottato l'obiettivo di rendere l'UE neutra in termini di emissioni di carbonio entro il 2050, ad



eccezione della Polonia che, pur sostenendo l'obiettivo del 2050, non è stata in grado di impegnarsi ad attuarlo.

Il Green Deal europeo prevede [un piano d'azione](#) per trasformare l'UE in un'economia sostenibile e competitiva. Tra le misure proposte figura la [legge europea sul clima](#), volta a garantire un'Unione a impatto climatico zero entro il 2050. Nello specifico, detto piano prevede un incremento dell'[obiettivo fissato per il 2030](#) di ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 55%. Inoltre, le proposte della Commissione del 2020 comprendevano una comunicazione sul [piano di investimenti per un'Europa sostenibile](#), una proposta di regolamento che istituisce il [Fondo per una transizione giusta](#), strategie dell'UE per l'[integrazione del sistema energetico](#) e per l'[idrogeno](#) e, in ottobre, una comunicazione su come [ridurre le emissioni di metano](#).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

I negoziati interistituzionali che si terranno negli anni a venire determineranno in che modo queste nuove proposte del Green Deal europeo saranno tradotte in misure concrete. Per quanto riguarda le questioni relative ai cambiamenti climatici, il Parlamento ha da sempre partecipato a negoziati interistituzionali di questo genere con posizioni che ampliano l'ambizione delle azioni dell'UE.

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 35%; 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.

In vista della conferenza sul clima di Katowice (COP 24), il Parlamento ha chiesto per la prima volta, nella sua [risoluzione di ottobre 2018](#), un incremento dell'obiettivo dell'UE volto a ridurre del 55% le emissioni di gas serra entro il 2030. Il Parlamento ritiene, inoltre, che gli effetti profondi, e molto probabilmente irreversibili, di un aumento di 2°C delle temperature globali possano essere evitati perseguendo l'obiettivo più ambizioso di 1,5°C, ma ciò implicherebbe la necessità di rendere nulle al più tardi entro il 2050 le emissioni globali di gas a effetto serra, che sono invece in aumento. Ha invitato pertanto la Commissione a proporre una strategia dell'Unione a lungo termine di metà secolo per l'eliminazione delle emissioni nette di gas serra.

Nel luglio 2018 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sulla diplomazia climatica](#) dell'UE, in cui sottolinea che l'UE ha la responsabilità di guidare l'azione per il clima e la prevenzione dei conflitti. Il testo pone l'accento sulla necessità di consolidare le capacità diplomatiche dell'UE al fine di promuovere l'azione per il clima a livello globale, sostenere l'attuazione dell'accordo di Parigi e prevenire i conflitti legati ai cambiamenti climatici.

Infine, il 28 novembre 2019, il Parlamento ha [dichiarato un'emergenza climatica](#) in Europa e ha esortato tutti gli Stati membri a impegnarsi ad azzerare le emissioni nette di gas serra entro il 2050. Il Parlamento ha chiesto alla Commissione di garantire che tutte le proposte legislative e di bilancio siano pienamente in linea con l'obiettivo di contenere il riscaldamento globale a meno di 1,5°C.

L'8 ottobre 2020 il Parlamento ha approvato il suo mandato negoziale sulla legge dell'UE sul clima, chiedendo che l'obiettivo di riduzione delle emissioni per il 2030 sia portato al 60%. Ha altresì chiesto che la Commissione proponga un obiettivo intermedio per il 2040, previa valutazione d'impatto, per garantire che l'UE sia sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo nel 2050. Il Parlamento ha infine chiesto all'UE e agli Stati membri di eliminare gradualmente tutte le sovvenzioni dirette e indirette ai combustibili fossili entro il 31 dicembre 2025 al più tardi.

[Georgios Amanatidis](#)
11/2020

