



LOTTA CONTRO I CAMBIAMENTI CLIMATICI

L'Unione europea è una delle potenze economiche più dinamiche nella lotta alle emissioni di gas serra. Nel 2019 aveva già ridotto le sue emissioni di gas serra del 24 % rispetto ai livelli del 1990, dimostrando di essere sulla buona strada verso il conseguimento dell'obiettivo stabilito nel protocollo di Kyoto di ridurre le emissioni del 20 % entro il 2020. Nel dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il Green Deal europeo e propone ora 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, conformemente all'accordo di Parigi. Per favorire un percorso equilibrato verso la neutralità dell'UE in termini di emissioni di carbonio entro il 2050, nell'aprile 2021 la Commissione ha convenuto di innalzare dal 40 % al 55 % il precedente obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990.

BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

L'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce la lotta al cambiamento climatico quale obiettivo dichiarato della politica ambientale dell'UE.

CONTESTO GENERALE

A. Riscaldamento globale

Si prevede che, qualora non vengano adottate ulteriori misure volte a ridurre le emissioni, nel corso di questo secolo la temperatura globale media possa subire un aumento compreso tra 1,1 e 6,4°C. Attività umane quali l'utilizzo di combustibili fossili, la deforestazione e l'agricoltura producono emissioni di biossido di carbonio (CO₂), metano (CH₄), protossido di azoto (N₂O) e fluorocarburi. Tali 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 dei cambiamenti climatici

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, nonché 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 anche solo i 1,5°C – rispetto ai valori preindustriali.

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

Nel 2006 la relazione Stern ha indicato che la gestione del riscaldamento globale sarebbe costata all'incirca l'1 % del PIL mondiale ogni 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, sarebbe necessaria soltanto una piccola parte del PIL globale totale 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 spazia da misure a costo e impatto limitati (come la conservazione delle risorse idriche, la rotazione delle colture, le colture resistenti alla siccità, la pianificazione pubblica e l'opera di sensibilizzazione) fino a misure costose di tutela e rilocalizzazione (tra cui l'innalzamento degli argini, lo spostamento di porti, industrie e persone dalle zone costiere e dalle pianure alluvionali più basse).

RISULTATI CONSEGUITI

A. Politica internazionale in materia di 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](#) mira a mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e, se possibile, a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. A tal fine, le parti si propongono di stabilizzare quanto prima le emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale e di conseguire l'azzeramento delle emissioni nette nella seconda metà del secolo. Le fonti di finanziamento devono perseguire tali obiettivi. Per la prima volta tutte le parti devono compiere 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 determinati a livello nazionale») e comunicarli in modo trasparente onde 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 a livello finanziario che di sviluppo delle capacità. L'adeguamento ai cambiamenti climatici, al pari della loro mitigazione, è riconosciuto come sfida mondiale; è altrettanto importante far fronte «alle perdite e ai danni» associati agli effetti avversi dei cambiamenti climatici. 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 volta a contrastare i cambiamenti climatici

Nell'ambito del suo quadro 2030 per il clima e l'energia, che riflette altresì gli impegni stabiliti nell'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 portare al 32 % la quota di energie da fonti rinnovabili nel consumo finale. Il quadro 2030 fa seguito agli obiettivi «20-20-20» per il 2020 definiti nel 2007 dai leader dell'Unione, ovvero una riduzione pari al 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, è uno strumento strategico fondamentale dell'UE nella lotta ai cambiamenti climatici. Tale sistema si basa sul principio di «limitazione e scambio»: viene fissato un tetto massimo alla quantità totale di emissioni di gas a effetto serra che possono essere prodotte da 11 000 impianti del sistema (fabbriche, centrali elettriche, ecc.). Ogni impianto acquista o riceve «quote di emissione» messe all'asta dagli Stati membri. Se inutilizzati, tali crediti – che corrispondono a una tonnellata di CO₂ ciascuno – possono essere scambiati con altri impianti. Col tempo la quantità totale di quote viene progressivamente ridotta. Due fondi, uno per la modernizzazione e uno per l'innovazione, contribuiranno a rimodernare i sistemi energetici degli Stati membri a basso reddito e a incoraggiare l'innovazione finanziando progetti in materia di energie rinnovabili, cattura e stoccaggio del carbonio (CCS), nonché progetti a basse emissioni di carbonio. Il sistema di scambio di quote di emissione comprende anche le emissioni derivanti dal settore del trasporto aereo; tuttavia, l'[esenzione attualmente in vigore per i voli intercontinentali](#) è stata prorogata fino alla fine del 2023, quando sarà avviata la prima fase del regime di compensazione e riduzione delle emissioni di carbonio del trasporto aereo internazionale (CORSIA) dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO). 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 di scambio di quote di emissione, quali il trasporto su strada, la gestione dei rifiuti, l'agricoltura e l'edilizia, sono soggette agli obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra su base annua per ciascuno Stato membro, fissati nel [regolamento sulla condivisione degli sforzi](#). In un recente aggiornamento, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato obiettivi minimi per il periodo 2021-2030 per facilitare il raggiungimento dell'obiettivo dell'UE di ridurre del 30 % le emissioni di gas a effetto serra in detti settori rispetto al 2005 e contribuire alla realizzazione 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 la maggior quantità possibile di emissioni di gas serra dall'atmosfera, o per lo meno la quantità emessa dal



settore («regola del non debito»), apportando così un importante contributo alla lotta contro i cambiamenti climatici.

La [direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili](#) è intesa a garantire che, entro il 2030, le energie rinnovabili quali biomassa ed energie eolica, idroelettrica e solare rappresentino almeno il 32 % del consumo totale di energia dell'UE in termini di produzione di elettricità, trasporti, riscaldamento e raffreddamento. Ciascuno Stato membro adotta il proprio piano di azione nazionale per le energie rinnovabili, comprensivo di obiettivi settoriali. Al fine di integrare l'uso delle energie rinnovabili 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 % per l'UE (calcolato utilizzando lo scenario di riferimento del 2007), da conseguire entro il 2030 e con una clausola di revisione al rialzo entro il 2023, ed estende oltre il 2020 gli obblighi annuali in materia di risparmio energetico. Nel maggio 2018, inoltre, è stata adottata la [direttiva riveduta sulla prestazione energetica nell'edilizia](#), che comprende misure volte ad accelerare il ritmo di ristrutturazione degli edifici e la transizione verso sistemi più efficienti sotto il profilo energetico, nonché a migliorare il rendimento energetico dei nuovi edifici tramite l'uso di sistemi intelligenti di gestione dell'energia.

Inoltre, per la prima volta il [regolamento sulla governance](#) attua un processo di governance trasparente per seguire i progressi compiuti verso il raggiungimento degli 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 sui PNEC definitivi](#) e ha confermato la loro sostanziale conformità con gli obiettivi dell'Unione per il 2030, ad eccezione dell'efficienza energetica, per la quale permane un divario a livello di obiettivi per il 2030. Il processo di governance offre inoltre l'opportunità di aggiornare i piani ogni due anni al fine di integrare le lezioni apprese e trarre vantaggio dalle nuove opportunità per il resto del decennio.

La [strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici](#) del 2013 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 ai cambiamenti climatici in tutte le politiche pertinenti dell'UE.

Le tecnologie per [la cattura e lo stoccaggio del carbonio](#) separano la CO₂ dalle emissioni atmosferiche (derivanti dai processi industriali), la comprimono e la trasportano verso un luogo in cui può essere stoccata. Secondo il gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite, tali tecnologie potrebbero eliminare tra l'80 % e il 90 % delle emissioni di CO₂ prodotte da centrali elettriche a combustibili fossili. Tuttavia, l'attuazione di tali progetti dimostrativi in Europa si è rivelata più difficile di quanto inizialmente previsto, principalmente a causa dei costi elevati.



Le nuove autovetture immatricolate nell'UE devono rispettare le [norme in materia di emissioni di CO₂](#). L'obiettivo da conseguire per il parco automobili medio è pari a 130 g di CO₂/km entro il 2015 e sarà ridotto a 95 g/km a partire dal 2021. Per incentivare il settore a investire nelle nuove tecnologie, il regolamento prevede 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. Per i [furgoni](#) è in vigore un regolamento analogo. Il Parlamento e il Consiglio hanno concordato un'ulteriore riduzione delle emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture nuove (-37,5 %) e dai furgoni nuovi (-31 %) dell'UE entro il 2030. Al contempo, e per la prima volta, è stato fissato un obiettivo per la riduzione delle emissioni di CO₂ pari al 30 % per i nuovi autocarri, con un obiettivo intermedio del 15 % entro il 2025.

La [qualità del carburante](#) è un altro elemento importante ai fini della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. La legislazione dell'UE mira a ridurre del 6 % l'intensità delle emissioni di gas a effetto serra dovute ai carburanti 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 misura notevole. 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](#) quale primo passo verso una riduzione delle stesse. Le navi di grandi dimensioni sono tenute a monitorare e riferire su base annua in merito alle emissioni di CO₂ rilevate, 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 la riduzione dello strato di ozono, i gas fluorurati sono oggi utilizzati come sostituti in una serie di applicazioni industriali, quali il condizionamento dell'aria 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 della CO₂. L'Unione europea ha pertanto adottato misure volte a controllare l'uso di [gas fluorurati](#) e a vietarne l'impiego nei nuovi impianti di condizionamento dell'aria e refrigeratori entro il periodo 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 finalizzate al raggiungimento della neutralità dell'UE in termini di emissioni di carbonio entro il 2050. Le misure, accompagnate da una [tabella di marcia delle politiche principali](#), spaziano dai tagli ambiziosi alle emissioni agli investimenti in attività di ricerca e innovazione all'avanguardia, allo scopo di preservare l'ambiente naturale dell'Europa. Sostenuto da investimenti in tecnologie verdi, soluzioni sostenibili e nuove imprese, il Green Deal è anche concepito come nuova strategia di crescita in grado di trasformare l'UE in un'economia sostenibile e competitiva. La partecipazione e l'impegno del pubblico e di tutte le parti interessate sono fondamentali ai fini del



suo successo. Tra le principali misure proposte nell'ambito del Green Deal europeo figura la [legge europea sul clima](#), volta a garantire un'Unione a impatto climatico zero entro il 2050. Nello specifico, prevede di aumentare dell'[obiettivo di riduzione delle emissioni](#) di gas a effetto serra [fissato per il 2030](#), portandolo almeno al 55 %. L'accordo interistituzionale raggiunto il 21 aprile 2021 tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo ha confermato l'obiettivo del 55 %. Inoltre, tra le proposte della Commissione rientrano la comunicazione sul [patto europeo per il clima](#), la proposta di regolamento che istituisce il [Fondo per una transizione giusta](#), la proposta di regolamento sugli [orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee](#), la strategia dell'UE per l'[integrazione del sistema energetico](#), la strategia dell'UE per l'[idrogeno](#), nonché la strategia dell'UE per ridurre le [emissioni di metano](#). In aggiunta, il 24 febbraio 2021 la Commissione ha adottato una nuova [strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici](#), che stabilisce come l'UE possa adattarsi agli effetti inevitabili dei cambiamenti climatici e diventare resiliente a tali cambiamenti entro il 2050.

Il 14 luglio 2021 la Commissione ha presentato [un pacchetto di proposte legislative volto a rendere l'UE «pronta per il 55 %»](#) e a realizzare i cambiamenti trasformativi necessari nella sfera economica, sociale e industriale, con l'obiettivo ultimo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Nel complesso, il pacchetto rafforza otto atti legislativi esistenti e presenta cinque nuove iniziative in una serie di settori strategici ed economici, quali clima, energia e combustibili, trasporti, edilizia, uso del suolo e silvicoltura. Tali proposte comprendono l'estensione del sistema di scambio di quote di emissione al trasporto via mare e su strada e all'edilizia, l'impiego di carburanti più puliti nei settori del trasporto aereo e marittimo (compreso lo sviluppo di nuove infrastrutture per i carburanti alternativi), il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), il nuovo Fondo sociale per il clima, nonché maggiori fondi per la modernizzazione e l'innovazione. La direttiva aggiornata sulla promozione delle energie rinnovabili propone l'innalzamento dal 32 % al 40 % dell'obiettivo globale vincolante relativo alla quota di energie rinnovabili nel mix energetico dell'UE. La revisione della direttiva sull'efficienza energetica propone di incrementare il livello di ambizione degli obiettivi dell'UE in materia di efficienza energetica e di renderli vincolanti, mirando a garantire una riduzione del 9 % del consumo energetico entro il 2030 (calcolato utilizzando lo scenario di riferimento del 2020).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha da sempre partecipato ai negoziati interistituzionali con il Consiglio europeo su questioni relative ai cambiamenti climatici sostenendo obiettivi più ambiziosi per l'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 alla fine 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 raggiunto un accordo in materia di riduzione delle emissioni. L'introduzione del sistema CORSIA aveva posto invece l'accento sulle compensazioni, che non avevano alcuna garanzia di qualità e sarebbero diventate giuridicamente vincolanti solo a partire dal 2027, I principali membri dell'ICAO non si sono ancora impegnati a partecipare alla fase volontaria.

Il Parlamento si è espresso a favore di una tariffazione del carbonio su base ampia e ha sostenuto l'assegnazione di profitti derivanti dallo scambio di emissioni agli investimenti legati al clima. Ha chiesto che siano adottate misure concrete, compreso un calendario, finalizzate all'eliminazione progressiva di tutte le sovvenzioni ai combustibili fossili entro il 2020.

Nel corso dei negoziati con il Consiglio sui gas fluorurati, il Parlamento ha insistito sull'eliminazione graduale ma totale di tali gas dannosi per il clima in diversi nuovi settori in cui sono disponibili alternative sicure ed efficienti in termini di costi come pure sotto il profilo energetico.

In un precedente aggiornamento relativo alle emissioni di CO₂ di autovetture e furgoni, il Parlamento ha evidenziato la 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), nella sua [risoluzione di ottobre 2018](#) il Parlamento ha chiesto per la prima volta un incremento dell'obiettivo dell'UE di ridurre le emissioni di gas serra del 55 % 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 un aumento di 1,5°C; tuttavia, ciò implicherebbe la necessità di azzerare 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 per l'eliminazione delle emissioni nette di gas serra entro metà secolo.

Nel luglio 2018 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sulla diplomazia climatica dell'UE](#), in cui ha sottolineato che l'UE ha la responsabilità di guidare l'azione per il clima e la prevenzione dei conflitti. Il testo ha posto 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.

Il 28 novembre 2019 il Parlamento ha [dichiarato l'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 sollecitato la Commissione a garantire che tutte le proposte legislative e di bilancio pertinenti siano pienamente in linea con l'obiettivo di contenere il riscaldamento globale entro 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 %. Sebbene l'accordo interistituzionale raggiunto il 21 aprile 2021 tra il Parlamento e il Consiglio abbia confermato l'obiettivo del 55 % proposto dalla Commissione, il Parlamento è riuscito a rafforzare il ruolo e il contributo della rimozione



del carbonio, che potrebbe portare l'obiettivo al 57 %. Inoltre, conformemente al mandato del Parlamento, la Commissione presenterà una proposta di obiettivo per il 2040 al più tardi sei mesi dopo il primo bilancio globale dell'accordo di Parigi, tenendo conto del bilancio indicativo dell'UE per i gas a effetto serra. Infine, considerata l'importanza di una consulenza scientifica indipendente, sarà istituito un comitato consultivo sui cambiamenti climatici per valutare la conformità delle politiche agli obiettivi fissati e monitorare i progressi, come suggerito dal Parlamento.

Georgios Amanatidis
10/2021

