



**COMMISSIONE AMBIENTE, SALUTE PUBBLICA E SICUREZZA ALIMENTARE (ENVI)
DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Incontro interparlamentare su

"Dalla COP di Parigi al 2050: una roadmap per un'Europa innovativa, a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'utilizzo delle risorse"

Bruxelles, 30 marzo 2015

Scheda n. 57/AP

L'incontro interparlamentare è organizzato dalla Commissione Ambiente, Sanità pubblica e sicurezza alimentare (ENVI) del Parlamento europeo in vista della Conferenza delle parti sul cambiamento climatico che si terrà a Parigi nel dicembre 2015 (COP 21). L'[agenda dei lavori](#) prevede l'articolazione in due sessioni: la prima dedicata al tema "*L'Alleanza di Parigi in vista della COP 21- sfide, posta in gioco e ruolo della diplomazia ambientale europea*", la seconda incentrata sul tema "*Oltre la COP 21 di Parigi: verso un'Europa innovativa, a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'utilizzo delle risorse*".

Premessa.

La Conferenza delle parti è l'incontro annuale tra paesi firmatari della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)¹, trattato internazionale firmato nel corso della Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, e nota informalmente come Summit di Rio. L'UNFCCC nasceva con l'obiettivo di ridurre l'emissione dei gas ad effetto serra sulla base dell'ipotesi del riscaldamento globale con lo scopo specifico di prevenire interferenze antropiche pericolose per il sistema climatico della terra. Originariamente non era legalmente vincolante, in quanto non poneva limiti obbligatori per gli Stati, e riconosceva responsabilità comuni ma differenziate². Tuttavia prevedeva degli aggiornamenti successivi (detti "protocolli") che avrebbero posto dei limiti obbligatori per le emissioni. Dalla sua entrata in vigore, il 21 marzo 1994³, le parti firmatarie dell'UNFCCC hanno iniziato ad incontrarsi nella Conferenza delle Parti (COP) per valutare i progressi compiuti nell'affrontare il cambiamento climatico. La prima Conferenza delle Parti si è riunita a Berlino nel 1995. Degna di nota la terza Conferenza (COP3) riunitasi a Kyoto nel 1997, nel corso della quale è stato adottato il Protocollo di Kyoto, che per la prima volta prevedeva obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra in una misura non minore del 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990⁴. Il periodo di impegno fissato dal Protocollo è iniziato nel 2008 ed è terminato nel 2012. Un secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto, relativo al periodo 2013-2020, è stato deciso nel corso della

¹ L'UNFCCC è stata firmata il 12 giugno 1992 da 154 paesi. Attualmente consta di 195 paesi. Per maggiori dettagli si veda il sito <http://unfccc.int>

² Maggiori responsabilità per la riduzione delle emissioni di gas serra nel breve periodo ricadevano sui Paesi industrializzati, che concordarono di stabilizzare le loro emissioni di gas ai livelli del 1990 entro il 2000. Questi paesi sono elencati nell'Annesso I dell'UNFCCC. Vi sono poi Paesi dell'Annesso II, ovvero i paesi industrializzati che pagano i costi dei Paesi in via di sviluppo, e i Paesi in via di sviluppo (PVS), sui quali inizialmente non incombevano obblighi immediati. L'Italia rientra sia tra i Paesi dell'Annesso I che tra i paesi dell'Annesso II.

³ L'Italia ha ratificato l'UNFCCC con la Legge 15 gennaio 1994, n.65.

⁴ L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto con la Legge 1° giugno 2002, n. 120.

diciassettesima Conferenza (COP 17) tenutasi a Durban, in Sud Africa, nel dicembre 2011. L'anno successivo, nell'ambito della diciottesima Conferenza (COP 18) riunita a Doha, in Qatar, sono state discusse alcune modifiche al Protocollo di Kyoto per il secondo periodo di impegno⁵. Attualmente le parti sono impegnate nella negoziazione di un nuovo accordo sul clima, che coinvolga tutte le principali economie del mondo e sostituisca l'attuale impianto basato sulla responsabilizzazione dei paesi industrializzati. Questo accordo dovrebbe essere raggiunto durante la ventunesima Conferenza delle Parti che si svolgerà a Parigi nel dicembre 2015 (COP21) e dovrebbe entrare in vigore dopo il 2020. Le linee guida dell'accordo definitivo sono state fissate nel corso dell'ultima Conferenza (COP20) svoltasi a Lima l'8-12 dicembre 2014, al termine di un intenso e difficile negoziato. La decisione più importante adottata a Lima riguarda le modalità con cui i paesi dovranno formulare e comunicare gli obiettivi di riduzione delle emissioni da essi proposti, i cosiddetti INDC (*Intended Nationally Determined Contribution*), con largo anticipo rispetto alla COP21⁶.

* * *

In vista dell'incontro interparlamentare del 30 marzo prossimo, la Commissione ENVI del Parlamento europeo ha diffuso una [nota informativa](#) - disponibile in lingua inglese -, che servirà da base per il dibattito. Oltre a contenere una breve panoramica sul cambiamento climatico, sulle sue cause e sulle sue conseguenze, illustra le principali azioni intraprese a livello di Unione europea relativamente ai temi delle due sessioni.

I SESSIONE L'"Alleanza di Parigi" in vista della COP 21- sfide, posta in gioco e ruolo della diplomazia ambientale europea

Obiettivo generale dell'Unione europea in materia di politica climatica è quello di limitare il riscaldamento globale a 2° al di sopra delle temperature medie del periodo pre-industriale. In quest'ottica, nel Pacchetto clima-energia adottato nel 2008, illustrato più avanti nella presente Scheda, l'Unione europea si è impegnata a ridurre di almeno il 20% le emissioni di gas effetto serra e a portare al 20% la quota di rinnovabili nel consumo energetico entro il 2020.

Nell'ottobre 2014 il **Consiglio europeo** ha adottato le [Conclusioni](#) sul Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima, su cui si baserà la posizione europea in occasione della COP21⁷.

Il Quadro 2030, fortemente sostenuto dalla Presidenza italiana dell'Unione europea, amplia notevolmente gli obiettivi del pacchetto clima e energia e pone un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra almeno del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Inoltre, prevede la riforma del sistema di scambio di quote di emissione (ETS) fissando dall'1,74% al 2,2% il fattore di riduzione del tetto massimo di emissioni a partire dal 2021. E' inoltre fissato un obiettivo vincolante a livello di Unione europea per la quota di fonti energetiche rinnovabili almeno al 27% entro il 2030. L'obiettivo sarà realizzato mediante i contributi degli Stati membri, lasciando ad essi la flessibilità di definire obiettivi nazionali più ambiziosi. Per quanto riguarda l'efficienza energetica è stabilito un obiettivo indicativo del 27% a livello dell'Unione europea nel 2030. Il Quadro 2030 punta inoltre sulla realizzazione di un mercato interno dell'energia pienamente funzionante e connesso, su misure volte a ridurre la dipendenza energetica dell'UE e su azioni miranti a garantire la sicurezza energetica per quanto concerne sia l'energia elettrica che il gas. E' previsto poi lo sviluppo di un sistema di *governance* affidabile, trasparente e

⁵ Per maggiori dettagli si vedano la [Scheda sui cambiamenti climatici](#) e la [Scheda di inquadramento](#) a cura del MAECI, predisposte in vista della COP20 di Lima, che ha avuto luogo lo scorso dicembre. In particolare, la seconda Scheda dà conto del processo negoziale in corso, delle principali questioni aperte, della posizione dell'Unione europea, dell'Italia e degli altri Paesi. Informazioni dettagliate sul Protocollo di Kyoto sono contenute nell'Approfondimento n. 1.

⁶ Sugli esiti della COP20 si veda la [Scheda](#) a cura del Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica.

⁷ Le Conclusioni si basano sulla Comunicazione "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030" ([COM\(2014\) 15](#)), presentata dalla Commissione europea il 22 gennaio 2014. Per un approfondimento si veda la [Scheda di lettura](#) predisposta dall'Ufficio per i rapporti con l'Unione europea del Senato della Repubblica in vista del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014.

privo di oneri amministrativi superflui per garantire che l'UE rispetti i suoi obiettivi di politica energetica.

Il Consiglio europeo è nuovamente tornato sul tema dell'energia nel corso della riunione tenutasi il 19 e 20 marzo scorsi. Nelle [Conclusioni](#), afferma l'impegno a costruire un'Unione dell'energia con politiche lungimiranti in materia di clima sulla base della Strategia quadro presentata dalla Commissione⁸. Inoltre ribadisce il proprio sostegno a favore di un'azione coordinata in vista della COP21, in linea con l'obiettivo fissato nell'ottobre 2014. Ha poi sottolineato l'importanza di intensificare il lavoro per conseguire soluzioni in materia di finanziamento, trasferimento di tecnologie e sviluppo di capacità, che rappresentano questioni chiave in vista dell'accordo che dovrebbe raggiungersi a Parigi.

La **Commissione europea** ha adottato, il 25 febbraio scorso, la Comunicazione ["Protocollo di Parigi - Un piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020"](#). La suddetta Comunicazione, adottata contestualmente al pacchetto "Unione dell'Energia", illustra la visione dell'UE per nuovo accordo trasparente, dinamico e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici. In particolare, essa

- traduce la decisione presa al vertice europeo di ottobre 2014 nell'obiettivo per le emissioni proposto dall'UE, ossia il suo contributo previsto stabilito a livello nazionale (di seguito "INDC" - Intended Nationally Determined Contribution), che deve essere presentato entro la fine del primo trimestre del 2015;
- propone che tutte le Parti dell'UNFCCC presentino i loro INDC con ampio anticipo rispetto alla Conferenza di Parigi;
- traccia le linee di un accordo trasparente, dinamico e giuridicamente vincolante che contenga impegni equi e ambiziosi di tutte le Parti stabiliti in base a una situazione geopolitica ed economica mondiale in costante evoluzione;
- propone che l'accordo del 2015 sia un protocollo dell'UNFCCC. Le grandi economie, in particolare l'UE, la Cina e gli Stati Uniti dovrebbero dar prova di leadership politica aderendo al protocollo il più presto possibile, accelerandone in tal modo l'entrata in vigore, che dovrebbe avvenire non appena sia ratificato dai paesi che insieme rappresentano attualmente l'80% delle emissioni mondiali.

Per quanto concerne il Protocollo di Parigi, esso dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi che dovrebbero essere chiaramente enunciati:

- garantire riduzioni ambiziose di emissioni, precisando che l'obiettivo a lungo termine è ridurre le emissioni mondiali di almeno il 60% entro il 2050, rispetto ai livelli del 2010;
- prevedere un riesame completo da effettuarsi ogni cinque anni;
- rafforzare la trasparenza e l'assunzione di responsabilità, mediante un insieme comune di norme e procedure da applicare alla rendicontazione annuale, alla verifica periodica e all'esame degli inventari delle emissioni a cura di esperti internazionali;
- incoraggiare uno sviluppo sostenibile resiliente ai cambiamenti climatici promuovendo la cooperazione internazionale;
- promuovere un'attuazione e una cooperazione efficienti ed efficaci, incoraggiando investimenti pubblici e privati.

La Comunicazione illustra inoltre la strategia diplomatica dell'Unione in vista della COP21, che prevede le seguenti azioni:

- porre i cambiamenti climatici al centro dei dialoghi politici, in particolare in occasione delle riunioni del G7 e del G20, nonché all'Assemblea generale delle Nazioni Unite;
- sostenere uno sviluppo a basse emissioni e resiliente ai cambiamenti climatici e alle catastrofi attraverso la cooperazione allo sviluppo dell'UE;

⁸ Il 25 febbraio scorso la Commissione europea ha adottato il Pacchetto "Unione dell'energia" - Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici, [COM\(2015\)80](#) (la comunicazione è accompagnata da un [allegato](#) indicante una tabella di marcia).

- collegare il cambiamento climatico alle sue potenziali conseguenze a lungo termine, ivi compresi i problemi di sicurezza.

Queste azioni si sommeranno ad altre politiche dell'Unione che possono contribuire agli obiettivi della stessa nel negoziato internazionale e nell'applicazione del protocollo nei paesi partner. Si tratta in particolare delle politiche in materia di cooperazione economica e allo sviluppo, di ricerca scientifica, nonché della politica commerciale, della politica ambientale e della politica in materia gestione delle catastrofi.

Infine, la Comunicazione prevede le prossime tappe per l'Unione europea, che saranno:

- presentare il proprio INDC entro la fine del primo trimestre del 2015;
- incitare le grandi economie a presentare per tempo INDC ambiziosi, in particolare nel quadro del Major Economies Forum, del G20 e del G7;
- incoraggiare il maggior numero possibile di Parti a proporre INDC ambiziosi;
- porre al centro delle relazioni diplomatiche e del dialogo con i paesi partner la promozione di un'azione per il clima ambiziosa su scala mondiale;
- promuovere, attraverso l'UNFCCC e altri fora multilaterali e bilaterali, l'adozione di un protocollo ambizioso, trasparente e dinamico, quale descritto in precedenza;
- dimostrare e garantire la stabilità e la prevedibilità del sostegno finanziario che l'UE fornisce collettivamente ai propri partner internazionali per stimolare uno sviluppo a basse emissioni e resiliente al clima;
- premere affinché si giunga alla rapida liberalizzazione (entro la fine del 2015) degli scambi di beni e servizi ambientali;
- garantire che l'azione a favore del clima sia coerente con i negoziati dell'ONU sugli obiettivi di sviluppo sostenibile e sul finanziamento dello sviluppo sostenibile dopo il 2015 e con il quadro post 2015 per la riduzione del rischio di catastrofi;
- garantire che il secondo periodo di impegno del protocollo di Kyoto sia ratificato entro la fine del 2015 dall'UE e dai suoi Stati membri nonché da un numero di Parti sufficiente per garantirne l'entrata in vigore.

Anche il **Parlamento europeo** è molto attivo nell'ambito della diplomazia europea. Una delegazione di deputati europei ha partecipato a tutte le recenti conferenze internazionali sul clima, compresa la COP20, e parteciperà alla COP21.

In vista della COP20 di Lima, il Parlamento ha adottato una [Risoluzione](#) nella quale raccomandava che il nuovo accordo mirasse alla riduzione del 50% delle emissioni di carbonio entro il 2050. Inoltre, sottolineava l'impegno dell'Unione europea a mantenere l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale a 2° al di sopra dei livelli pre-industriali, chiedendo agli Stati di presentare i propri INDC entro marzo 2015.

Il Parlamento formalizzerà nuovamente la propria posizione anche in vista della COP21.

Si segnala che nel corso della riunione del Consiglio "Ambiente" svoltasi lo scorso 6 marzo, sono stati adottati gli INDC dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, che si sono impegnati a conseguire entro il 2030 un obiettivo vincolante, da realizzarsi congiuntamente, di una riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990, come indicato nelle conclusioni del Consiglio europeo di ottobre 2014. Lo stesso giorno gli INDC sono stati trasmessi al Segretariato dell'UNFCCC.

II SESSIONE: Oltre la COP 21 di Parigi: verso un'Europa innovativa, a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'utilizzo delle risorse

Come già affermato, l'obiettivo finale dell'Unione europea in tema di politica climatica è la limitazione del riscaldamento globale a 2°C in più rispetto ai livelli medi preindustriali. Per raggiungere tale obiettivo, l'UE ha posto in essere diversi strumenti, vincolanti o programmatici, fra i quali si ricordano, oltre il Quadro 2030 per l'energia e il clima, adottato lo scorso ottobre:

- Il pacchetto Clima ed Energia del 2008
- [Il 7° Programma d'Azione per l'Ambiente del 2013](#)
- [La tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050](#), presentata dalla Commissione europea del marzo 2011.

Il pacchetto clima ed energia del 2008

Il pacchetto comprende una serie di strumenti vincolanti posti in essere dall'Unione europea per garantire il raggiungimento di 3 obiettivi, noti come "obiettivi 20-20-20", ossia la riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990, il miglioramento dell'efficienza energetica del 20% e l'aumento della quota di energie da fonti rinnovabili del 20% entro il 2020⁹. Questi stessi obiettivi rientrano anche nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, adottata nel 2010¹⁰.

Recenti studi sembrano indicare che almeno il primo e il terzo obiettivo siano a portata di mano: proseguendo nei trend attuali, la riduzione di emissioni di gas serra potrebbe anzi toccare quota 24% nel 2020 e l'aumento della quota di energia da fonti rinnovabili potrebbe raggiungere il 21%. Il traguardo dell'efficienza energetica, invece, richiederà alcuni sforzi ulteriori. Sebbene la crisi economica abbia ridotto il consumo di energia primaria, infatti, è necessario che tale riduzione sia ancorata in mutamenti di lungo periodo negli schemi di consumo energetico. Esistono ampi margini di miglioramento in tutti i settori del risparmio energetico, e in particolare nel settore dei trasporti, in cui finora i risultati sono stati piuttosto esigui.

Il 7° Programma d'Azione per l'Ambiente

Nel dicembre del 2013, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il 7° Programma d'Azione per l'Ambiente (EAP), "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", che guida le politiche ambientali europee fino al 2020 e predispone una visione per il 2050. Nel Programma si riconosce che tutti i settori dell'economia devono contribuire a fronteggiare le sfide poste dal riscaldamento climatico. Obiettivi prioritari del programma sono:

- proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
- trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
- proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
- sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
- migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
- garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
- migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
- migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
- aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

Oltre il 2030: la tabella di marcia dell'UE verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050.

Nel più lungo periodo, la *roadmap* UE per il 2050 adottata dalla Commissione europea nel 2011 propone un obiettivo ancora più ambizioso: il taglio delle emissioni dell'80% rispetto al 1990 basato esclusivamente su riduzioni interne. Il percorso sarebbe diviso in tappe che prevedono una riduzione del 40% entro il 2030 e del 60% entro il 2040. Il documento mostra anche come i principali settori responsabili delle emissioni in Europa (generazione di energia, industria, trasporti,

⁹ Per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) predisposto dall'Ufficio dei rapporti con le Istituzioni dell'Unione europea.

¹⁰ La strategia [Europa 2020](#) è stata adottata per far fronte alla crisi finanziaria. Prevede cinque obiettivi che riguardano l'occupazione, la ricerca e sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà.

costruzioni) possano affrontare la transizione verso un'economia innovativa a basse emissioni di carbonio in maniera efficiente.

Verso una società a basse emissioni di carbonio

In una società a basse emissioni di carbonio, gli europei vivranno e lavoreranno in edifici a basso consumo energetico e a basse emissioni grazie ai sistemi di riscaldamento e raffreddamento intelligente; guideranno automobili elettriche e ibride e potranno vivere in città più pulite, con meno inquinamento atmosferico e migliori trasporti pubblici. Molte di queste tecnologie esistono già oggi, ma vanno ulteriormente sviluppate. Oltre a tagliare gran parte delle sue emissioni, l'Europa potrebbe anche ridurre l'uso delle risorse chiave come petrolio e gas, materie prime, terra e acqua.

Innovazione, crescita verde e occupazione

La transizione verso una società a basse emissioni di carbonio potrebbe rilanciare l'economia europea grazie a una maggiore innovazione e agli investimenti in tecnologie pulite ed energie a basso o nullo contenuto di carbonio.

Un'economia a basse emissioni di carbonio accrescerebbe il bisogno di fonti rinnovabili di energia, di materiali da costruzione a efficienza energetica, auto ibride ed elettriche, reti elettriche intelligenti ("*smart grid*"), tecnologie di produzione energetica e di cattura e stoccaggio del carbonio a basso consumo di carbonio.

Per attuare questa transizione, l'UE dovrebbe porre in essere un investimento addizionale di 270 miliardi di euro, pari, in media, all'1,5% del suo PIL annuale nel corso dei prossimi quattro decenni. Questo investimento addizionale riporterebbe l'Europa ai livelli di investimento precedenti alla crisi economica, e stimolerebbe la crescita interna di un'ampia gamma di settori manifatturieri e di servizi ambientali.

Entro il 2020, potrebbero essere creati fino a 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro, se i governi usassero i ricavi dalle imposte sulle emissioni di CO₂ e dalla vendita all'asta delle quote di emissioni per ridurre i costi del lavoro.

Risparmiare energia e risorse

L'efficienza energetica sarà un fattore chiave della transizione. Passando a una società a basse emissioni di carbonio, l'UE potrebbe utilizzare circa il 30% di energia in meno nel 2050 rispetto al 2005. Le famiglie e le imprese godrebbero di servizi energetici più sicuri ed efficienti.

Sarebbe utilizzata più energia prodotta localmente, per lo più da fonti rinnovabili. Di conseguenza, l'UE sarebbe meno dipendente da costose importazioni di petrolio e di gas e meno vulnerabile ai rincari del petrolio. In media, l'UE potrebbe risparmiare da 175 a 320 miliardi di euro all'anno in costi del carburante per i prossimi 40 anni.

Aria più pulita

Un maggiore uso di tecnologie pulite e auto elettriche ridurrebbe drasticamente l'inquinamento atmosferico nelle città europee. Si ridurrebbe l'incidenza di asma e altre malattie respiratorie sulla popolazione e, di conseguenza, le spese per l'assistenza sanitaria e per le attrezzature di controllo dell'inquinamento dell'aria. L'UE potrebbe risparmiare, di qui al 2050, fino a 88 miliardi di euro all'anno in tali settori.

Infine, va rilevato che il rinvio delle misure descritte avrebbe l'effetto di aumentare l'ammontare degli investimenti necessari di circa cento miliardi l'anno fra il 2030 e il 2050.

25 marzo 2015

A cura di Patrizia Borgna e Elena Di Pancrazio

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)