

DISCIPLINA SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI A LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE.

A cura di Anna Porporato

La politica di contrasto ai cambiamenti climatici è stata al centro di molteplici ed importanti interventi ai vari livelli di governo: internazionale, europeo e nazionale.

Il Protocollo di Kyoto

A livello internazionale va citato il Protocollo di Kyoto, un accordo internazionale sul clima che ha come obiettivo la lotta al riscaldamento climatico. E' stato adottato l'11 dicembre 1997 nella città giapponese di Kyoto con la partecipazione di più di 180 Paesi in occasione della Conferenza delle Parti "COP3" della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

E' entrato in vigore solo il 16 febbraio 2005 grazie dalla ratifica del Protocollo da parte della Russia. Infatti, perché il Protocollo potesse entrare in vigore era necessario che venisse ratificato da non meno di 55 Nazioni, e che queste stesse Nazioni firmatarie complessivamente rappresentassero non meno del 55% delle emissioni serra globali di origine antropica; tale obiettivo è stato raggiunto proprio grazie alla sottoscrizione della Russia.

Il protocollo di Kyoto, muovendo dal presupposto che gli Stati hanno responsabilità diverse rispetto all'emissione di gas, ha individuato tre diverse categorie di Paesi per ognuna delle quali sono state previsti obiettivi ed affidati compiti diversi:

- Paesi in via di sviluppo: per essi non sono previste riduzioni di gas ad effetto serra ma esclusivamente obblighi di cooperazione e scambi di informazioni;
- Paesi in transizione verso un'economia di mercato, per i quali il Protocollo prevede obblighi ridotti in tema di emissione di gas ad effetto serra;
- Paesi industrializzati, cioè economicamente avanzati, per i quali il protocollo stabilisce per ognuno di essi la percentuale di riduzione dei gas serra.

Il protocollo di Kyoto ha introdotto per i Paesi aderenti la possibilità di servirsi di un sistema di meccanismi flessibili per l'acquisizione di crediti di emissioni:

- **Clean Development Mechanism (CDM):** consente ai Paesi industrializzati e a economia in transizione verso un'economia di mercato di realizzare progetti nei Paesi in via di sviluppo, che producano benefici ambientali in termini di riduzione delle emissioni di gas-serra e di sviluppo economico e sociale dei Paesi ospiti. Tali progetti generano crediti di emissione (CER) per i Paesi che promuovono gli interventi.

- **Joint Implementation (JI):** consente ai Paesi industrializzati e a economia in transizione di realizzare progetti per la riduzione delle emissioni di gas-serra in un altro paese dello stesso gruppo e di utilizzare i crediti derivanti, congiuntamente con il paese ospite.
- **Emissions Trading (ET):** consente lo scambio di crediti di emissione tra Paesi industrializzati e a economia in transizione; un paese che abbia conseguito una diminuzione delle proprie emissioni di gas serra superiore al proprio obiettivo può così cedere (ricorrendo all'ET) tali "crediti" a un paese che, al contrario, non sia stato in grado di rispettare i propri impegni di riduzione delle emissioni di gas-serra.

Dopo l'adozione del Protocollo di Kyoto si sono svolte altre Conferenze degli Stati membri, le COP.

Nella Conferenza di Doha del 2012 (COP 18) è stato approvato un documento che ha segnato il passaggio dal Protocollo di Kyoto al Kyoto 2. Infatti, i 194 Paesi che hanno partecipato alla 18esima Conferenza sui cambiamenti climatici a Doha, in Qatar, hanno trovato un accordo per estendere fino al 2020 il protocollo di Kyoto la cui prima fase scadeva il 31 dicembre 2012, per combattere il surriscaldamento del pianeta.

Gli Stati Uniti d'America non hanno ratificato il Protocollo di Kyoto

La Conferenza sul clima di Parigi (COP 21) del 2015

Particolarmente importante è stata la Conferenza sul clima di Parigi (COP21) del dicembre 2015, in seno alla quale 195 paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale.

I governi hanno concordato di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine e di puntare a limitare l'aumento a 1,5°C, dato che ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici.

I governi hanno concordato di riunirsi ogni cinque anni per stabilire obiettivi più ambiziosi in base alle conoscenze scientifiche, riferire agli altri Stati membri e all'opinione pubblica in merito alle politiche concretamente adottate per raggiungere gli obiettivi fissati ed, inoltre, segnalare i progressi compiuti verso l'obiettivo a lungo termine, attraverso un sistema incentrato sulla trasparenza e la responsabilità.

L'accordo riconosce il ruolo dei soggetti interessati, che non sono parti dell'accordo, nell'affrontare e contrastare i cambiamenti climatici: le città, le regioni, gli altri enti a livello locale, la società civile, il settore privato e altri ancora.

L'UE e altri paesi sviluppati sono chiamati a perseverare nel sostenere l'azione per il clima per ridurre le emissioni e migliorare la resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo.

Gli Stati Uniti, sotto la presidenza Barack Obama, avevano firmato l'Accordo di Parigi del 2015. Nel gennaio 2017, sotto la presidenza di Donald Trump, gli Stati Uniti sono usciti dall'Accordo di Parigi. Tuttavia, nonostante la decisione della Casa Bianca di abbandonare l'Accordo, le imprese, i cittadini e gli enti locali stanno continuando a fare la loro parte nella lotta ai cambiamenti climatici.

Dopo la Cop 21 di Parigi si sono svolte altre conferenze delle Nazioni Unite sul clima. A Marrakesh la Cop 22 e a Bonn la Cop 23.

Dal 2 al 14 dicembre 2018 si è tenuta a Katowice, in Polonia, la 24esima Conferenza delle parti della Convenzione ONU sui cambiamenti climatici (UNFCCC). I rappresentanti di oltre 190 paesi si sono confrontati con l'obiettivo di adottare un regolamento per l'attuazione dell'Accordo di Parigi, strumento utile a raggiungere i suoi ambiziosi obiettivi.

La Cop 26 sarà ospitata a Glasgow nel dicembre 2020.

Il Progetto di Patto globale per l'ambiente

Il 24 giugno 2017, all'Università della Sorbona di Parigi, è stata presentata dal Presidente francese Emmanuel Macron, alla presenza fra gli altri dell'ex segretario ONU Ban Ki Moon, dell'ex Ministro Laurent Fabius e di decine di esperti e giuristi, la bozza di testo di un «Patto Globale per l'ambiente».

Il Presidente della Repubblica francese ha presentato il progetto del Patto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2017.

Il 19 marzo 2018 anche la Commissione europea ha sollecitato al Consiglio europeo, un mandato per negoziare un Patto Globale per l'ambiente a nome dell'Unione europea e rispondere alle nuove esigenze della politica ambientale globale anche in vista di assicurare gli obiettivi dell'economia circolare. A tal proposito, è stata adottata la raccomandazione (COM 2018-138) per richiedere a tutti gli Stati membri dell'Unione europea di lavorare insieme per assicurare un alto livello di tutela ambientale.

A livello internazionale, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) ha adottato la risoluzione 72/277, «Verso un Patto Globale per l'ambiente» (risoluzione GPE) del 10 maggio 2018, con un primo incontro tenutosi dal 5 al 7 settembre 2018 presso la sede delle Nazioni Unite a New York City.

Il progetto di Patto Globale parte dai principi generali considerati ispiratori delle moderne politiche ambientali quali i principi di integrazione, dello sviluppo sostenibile e dell'equità intergenerazionale (artt. 3 e 4); il documento ripropone i tre principi europei di gestione dell'ambiente, ovvero i principi del «chi inquina paga», di «prevenzione» e di «precauzione» (artt. da 5 a 8), che rappresentano le fondamenta dell'intero sistema di tutela ambientale. La proposta di patto contiene inoltre una serie di principi di democrazia ambientale (artt. da 9 a 13) che rispondono anche all'esigenza di avvicinare i cittadini all'ambiente: si tratta dei principi in materia di accesso all'informazione ambientale, di partecipazione pubblica, di accesso alla giustizia, dell'educazione e della formazione, della ricerca e della innovazione. Gli artt. da 14 a 20 prevedono una serie di principi innovativi di grande portata che rappresentano la vera novità del quadro normativo. In particolare, il Patto Globale dedica importanza al ruolo della società civile nella tutela dell'ambiente (art. 14) puntando al principio di effettività delle norme ambientali (art. 15), nonché ai nuovissimi principi di resilienza e di non regressione (artt. 16-17). Il Global Pact of Environment all'art. 16 introduce per la prima volta il **principio della «Resilienza»** e il suo rapporto con la tutela ambientale; l'articolo sancisce che «Le Parti adotteranno le misure necessarie per mantenere e ripristinare la diversità e la capacità degli ecosistemi e delle comunità umane di resistere alle alterazioni e al deterioramento ambientale e di ricostituirsi e ad adattarsi agli stessi». Il **principio di non-regressione**, secondo cui le Parti e i loro enti sub-statali devono astenersi dall'autorizzare attività o adottare norme che abbiano l'effetto di ridurre il livello globale di protezione ambientale garantito dal diritto vigente. L'art. 18 prevede la cooperazione tra le Parti, in un contesto di reciproca fiducia e nello spirito di partenariato globale, per l'attuazione delle disposizioni del Patto. Ai sensi dell'art. 19 gli Stati sono tenuti ad adottare, in base agli obblighi previsti dal diritto internazionale, tutte le misure attuabili per proteggere l'ambiente in caso di conflitti armati. Viene ribadita l'esigenza che si dedichi speciale attenzione alle diverse situazioni nazionali e alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo, soprattutto di quelli meno sviluppati e di quelli più vulnerabili sotto il profilo ambientale (art. 20). L'art. 21 ha istituito un sistema di monitoraggio per agevolare l'attuazione e per promuovere il rispetto delle disposizioni del Patto. Negli artt. 22, 23, 24, 25 e 26 sono previste norme di carattere amministrativo e procedurale relative rispettivamente al ruolo svolto dal Segretariato del Patto (Segretariato Generale dell'Onu) (art. 22), alla ratifica, firma, accettazione e approvazione del patto (art. 23), all'entrata in vigore del Patto (art. 24), al recesso da parte di uno Stato aderente (art. 25), al deposito del Patto in varie lingue presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite (art. 26).

Il cammino intrapreso dal Governo francese ha portato gli sperati frutti. A tal proposito, si può ricordare che nel mese di marzo del 2019 in Kenya, a Nairobi, la quarta Assemblea delle Nazioni Unite sull'ambiente si è riunita per discutere e assumere impegni nella prospettiva di un patto globale per l'ambiente.

Le principali Direttive europee in materia di cambiamenti climatici

La Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente, incentrata sulla lotta alle emissioni di inquinanti, sulla adozione di misure dirette alla riduzione delle stesse a livello locale, nazionale e comunitario e sulla definizione di adeguati obiettivi per la qualità dell'aria ambiente che tengano conto delle pertinenti norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità;

la Direttiva 2009/28/CE che impegna l'Italia a soddisfare, entro il 2020, il 17% dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili, incluso l'uso di almeno il 10% di biocarburanti da fonti rinnovabili nei trasporti stradali e ferroviari;

la Direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE che ha istituito il sistema di scambio di quote di emissioni dei gas-serra nella Comunità europea, perfezionando il sistema comunitario di scambio di quote di emissioni dei gas-serra (EU-ETS) e ponendo un tetto unico europeo in materia di quote di emissioni dal 2013. Le quote disponibili per le emissioni verranno ridotte annualmente dell'1.74%, con una riduzione al 2020 del 21% rispetto all'anno base 2005;

la Direttiva 2012/27/CE in materia di efficienza energetica che tuttavia non prevede obiettivi vincolanti per i singoli Stati membri.

La disciplina nazionale

Per quanto riguarda la disciplina nazionale che si occupa di tutela dall'inquinamento dell'aria si possono citare la c.d. l. antismog, la l. 615 del 1966, il d.lgs. 112/1998 che disciplina per tale materia le funzioni amministrative ai vari livelli di governo, il d.lgs. 152 del 2006 che prevede un regime autorizzatorio per le emissioni in atmosfera per impianti, attività e stabilimenti, il d.lgs. n.155 del 2010 che ha dato attuazione alla Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Da ultimo è stato approvato il d.l. del 14 ottobre 2019, n.111, **il c.d. decreto Clima** che può essere considerato il primo atto adottato dal Governo sul tema dei cambiamenti climatici. Il d.l. ha introdotto misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE per la qualità dell'aria. Si occupa dei seguenti settori: rottamazione di auto e motorini; corsie preferenziali per il trasporto pubblico; riforestazione e bonifiche; pubblicità dei dati ambientali.

