

L'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO NEL DIRITTO COMUNITARIO

DI LUCIANO BUTTI

Nel paragrafo relativo al diritto internazionale, sono state ben chiarite l'evoluzione del concetto di adattamento negli anni e le diverse possibili concezioni di *adattamento*, che oggi ha un *duplice significato*: quello di contenere gli effetti del cambiamento climatico sui territori e le popolazioni (potremmo parlare di adattamento *precauzionale*) e quello di realizzare riforme utili a creare un futuro diverso e meno ingiusto, nel contesto di un clima che cambia (qui l'adattamento è visto come *opportunità* da cogliere).

Come l'*Unione europea* ha affrontato la questione dell'adattamento?

Occorre al riguardo considerare, come premessa fondamentale, che la *legge europea sul clima del 2021* (Regolamento europeo approvato dal Consiglio Ue il 28 giugno 2021¹ dopo il voto del 4 giugno del Parlamento Ue) definisce i cambiamenti climatici come una "*minaccia esistenziale*" per l'ambiente e per la salute. Direttamente da ciò consegue (insieme con la fissazione di stringenti obiettivi per la mitigazione delle emissioni e per il contenimento dell'aumento di temperatura) la natura "*essenziale*" delle misure di adattamento per ridurre la vulnerabilità degli Stati rispetto ai cambiamenti climatici ed in particolare agli eventi estremi, resi più frequenti e imprevedibili dal riscaldamento in corso.

L'art. 5 del Regolamento – nel disciplinare l'adattamentoⁱⁱ - incarica le istituzioni competenti dell'Unione e gli Stati membri di assicurare "*il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici*" in conformità dell'articolo 7 dell'accordo di Parigi e concentrandosi, in particolare, anche nei piani nazionali, "*sulle popolazioni e sui settori più vulnerabili e più colpiti*" (in questa osservazione è evidente la considerazione delle misure di adattamento anche come strumenti di cambiamento sociale).

La menzionata legge europea sul clima - strumento normativo primario - si basa su una serie di precedenti di "*soft law*" europea. Fra tali precedenti, il più rilevante per quanto riguarda l'adattamento è la comunicazione della Commissione europea del 24 febbraio 2021 dal titolo «*Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici — La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*», con la quale è stato istituito un osservatorio europeo per il clima e la salute nell'ambito della piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici. Ciò in quanto "*L'UE e la comunità mondiale non sono attualmente sufficientemente preparate all'aumento di intensità, frequenza e pervasività degli effetti dei cambiamenti climatici, in particolare considerato il continuo aumento delle emissioni*".

Questa strategia europea si fonda su *quattro priorità*. La prima mira ad un *adattamento più intelligente*, migliorando le conoscenze e gestendo le incertezze, attraverso il supporto di basi scientifiche sempre più solide. La seconda persegue un *adattamento più sistemico*, con lo sviluppo di

piani attuativi di adattamento a livello degli Stati membri, anche stimolando il monitoraggio, la comunicazione e la valutazione per misurare i progressi compiuti, promuovere la resilienza locale e individuale in maniera giusta ed equa (importante, in sede locale, lo strumento del Patto dei sindaci per il clima e l'energia). La terza priorità consiste in un *adattamento maggiormente rapido*, fra l'altro accelerando l'introduzione delle varie misure e inserendo l'adattamento nella più ampia azione di prevenzione e riduzione del rischio. La quarta priorità fa riferimento ad un *adattamento cooperativo*, poiché l'ambizione europea in materia di adattamento ai cambiamenti climatici deve andare di pari passo con la leadership globale dell'Unione nella mitigazione dei cambiamenti climatici. Si tratta di un elemento trasversale nelle azioni esterne dell'UE e degli Stati membri, che abbraccia ambiti quali la cooperazione internazionale, la migrazione, l'agricoltura e la sicurezza (a questo ultimo riguardo, già nel 2008 la Commissione e l'Alto rappresentante avevano sottolineato che i cambiamenti climatici sono un moltiplicatore di minacce, perché acuiscono tensioni e instabilità già esistenti). E per questo la Commissione espressamente dichiara di rivolgersi *“all'opinione pubblica, alle città, alle imprese, alle parti sociali e alle regioni, al fine di incoraggiare tutti a partecipare attivamente all'attuazione di questa strategia e a unire le forze per affrontare la sfida dell'adattamento”*.

Come espressamente riconosciuto nella Comunicazione della Commissione europea, cruciale è il tema dei *finanziamenti*. A livello globale, tradizionalmente la schiacciante maggioranza dei finanziamenti del settore pubblico e di quello privato a favore dell'azione per il clima è destinato alla mitigazione. *Peraltro in ambito europeo* nel 2019 l'UE e gli Stati membri hanno incrementato del 7,4 % il sostegno finanziario complessivo per il clima a favore dei paesi terzi che ha raggiunto 21,9 miliardi di EUR, di cui il 52 % è stato speso per azioni di adattamento. La Commissione si propone di aumentare le risorse e di mobilitare ulteriormente i finanziamenti per l'adattamento su scala più ampia, anche tramite meccanismi innovativi, quali il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, nonché mobilitando le risorse nei canali bilaterali e attraverso gli Stati membri.

Come per la mitigazione, anche per l'adattamento è di importanza centrale la *costante verifica, in sede europea, dei piani e programmi nazionali*. Sulla base del menzionato Regolamento europeo 2021/1119, ogni 5 anni a partire dal 2023 la Commissione deve valutare i progressi compiuti dagli Stati membri sia verso l'obiettivo della neutralità climatica che per quanto concerne l'adattamento. Con le medesime tempistiche, la Commissione dovrà riesaminare la coerenza delle misure dell'Unione rispetto ad entrambi gli obiettivi (neutralità climatica e adattamento). Anche i progetti di misure legislative di vario genere, comprese le proposte di bilancio, verranno valutate dalla Commissione per quanto concerne la loro coerenza con tutte le politiche climatiche.

Ma *che cosa può fare la Commissione* se le misure e strategie di uno Stato membro non sono adeguate? La risposta è, come sempre nel caso dell'Unione europea, piuttosto complessa e per certi aspetti persino faticosa, ma tutt'altro che banale. La Commissione infatti, se, dopo aver debitamente considerato i progressi collettivi, *“constata che le misure di uno Stato membro non sono coerenti con il conseguimento dell'obiettivo di neutralità climatica ... o ... nell'assicurare i progressi in materia di adattamento ... può formulare raccomandazioni rivolte a tale Stato membro”*ⁱⁱⁱ. Tutto qui? No, per fortuna, perché:

a) queste *raccomandazioni* vengono rese disponibili al pubblico, consentendo così il pieno e informato controllo democratico sull'operato dei Governi;

b) si apre poi una sorta di *negoziazione* tra lo Stato interessato e la Commissione, in uno spirito significativamente definito di *“solidarietà tra Stati membri e Unione e tra gli Stati membri”*. Lo Stato membro deve quindi precisare *“in che modo ha tenuto in debita considerazione le raccomandazioni; se lo Stato membro interessato decide di non dare seguito alle raccomandazioni o a una parte considerevole delle stesse, fornisce le sue motivazioni alla Commissione”*.

Tutto questo è *troppo poco*? Sì, è certamente poco. Ma è *molto più di quanto sino a qualche tempo fa ci si poteva aspettare*. Ed è molto più di quanto qualsiasi altra Unione di Stati, in giro per il mondo, sta realizzando. Certo, occorre che l'azione della Commissione sia coraggiosa. Occorre che l'Europa riprenda un ruolo importante e unitario nel mondo, potendo così ispirare altre aree geopolitiche a seguirne l'esempio^{iv}. Occorre soprattutto, a livello interno europeo, che i cittadini seguano i progressi compiuti e siano *“dalla parte della Commissione”* quando questa, inevitabilmente, si troverà a doversi

scontrare con Governi troppo pigri. Tutto questo per realizzare l'obiettivo scolpito nelle conclusioni della menzionata Comunicazione della Commissione europea del 24 febbraio: *“Nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adattata ai loro inevitabili impatti”*.

ⁱⁱ REGOLAMENTO (UE) 2021/1119 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («*Normativa europea sul clima*»). V. su di esso, per un primo commento, S.D. BECHTEL, *Symbolic Law or New Governance Framework?*, 7 luglio 2021, in <https://verfassungsblog.de/the-new-eu-climate-law/>.

ⁱⁱ Come si legge nel Considerando 31, *“L'adattamento è un elemento essenziale della risposta mondiale di lungo termine ai cambiamenti climatici”*.

ⁱⁱⁱ Del resto, come chiarito nel Considerando n. 40 *“I cambiamenti climatici sono per definizione una sfida transfrontaliera e l'azione coordinata a livello dell'Unione è necessaria per integrare e rafforzare efficacemente le politiche nazionali”*. Pertanto l'Unione *“può intervenire in base al principio di sussidiarietà”*.

^{iv} Nel sedicesimo “Considerando” della Legge europea sul clima si legge del resto quanto segue: *“L'Unione è un leader mondiale nella transizione verso la neutralità climatica ed è determinata a contribuire a rafforzare l'ambizione e la risposta globale ai cambiamenti climatici, utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione, compresa la diplomazia climatica”*.