

## MICHELE CARDUCCI

### I SETTE OBIETTIVI CLIMATICI DEL DIRITTO UE E LE LORO CARATTERISTICHE\*

SOMMARIO: 1. Quadro normativo generale europeo. – 2. Elenco, caratteristiche e priorità dei sette obiettivi. – 3. L'obiettivo «ultimo» dell'UNFCCC condiziona quelli «a lungo termine» dell'Accordo di Parigi ed entrambi vincolano quelli interni alla UE.

#### 1. Quadro normativo generale europeo

Nel diritto UE, il quadro degli obiettivi climatici è molto articolato e trova ora collocazione organica nel Regolamento UE n. 2021/1119 (c.d. “normativa europea sul clima”).

Da questo Regolamento, si desume che gli obiettivi climatici si distinguono in:

- obiettivi europei (fissati esclusivamente dal diritto UE);
- obiettivi planetari di lungo termine (fissati dall'Accordo di Parigi);
- obiettivo ultimo planetario (fissato dall'UNFCCC);
- obiettivi di sviluppo sostenibile (i 17 *SDGs* dell'Agenda ONU 2030).

Tutti questi obiettivi sono menzionati e inseriti nella “normativa europea del clima”, sicché gli stessi non possono essere ignorati o considerati separatamente gli uni dagli altri.

La previsione e scansione temporale di perseguimento e realizzazione di questi obiettivi è stabilita dai *Considerando* 4 e 32 e dagli artt. 1 e 4 del Regolamento.

L'art. 1 di tale Regolamento si intitola «*Oggetto e ambito di applicazione*» ed è così di seguito strutturato.

*«Il presente Regolamento istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione.*

*Il presente regolamento stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), dell'Accordo di Parigi, e istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento di cui all'articolo 7 dell'accordo di Parigi. Il presente regolamento stabilisce anche l'obiettivo vincolante per l'Unione per una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra da conseguire entro il 2030.*

*Il presente regolamento si applica alle emissioni antropogeniche dalle fonti e agli assorbimenti dai pozzi dei gas a effetto serra elencati nell'allegato V, parte 2, del regolamento (UE) 2018/1999».*

L'art. 4 del medesimo Regolamento riguarda i «*Traguardi climatici intermedi dell'Unione*» e stabilisce che «*al fine di conseguire l'obiettivo della neutralità climatica*», la riduzione delle

---

\* Quadro introduttivo europeo del Corso di Diritto comparato dei cambiamenti climatici dell'Università del Salento, anno accademico 2022/2023.

emissioni deve procedere nelle scadenze del 2030 e del 2040, tenendo conto dell'«*obiettivo ultimo della Convenzione quadro dell'UNFCCC*» (n. 5 lett. l).

I *Considerando* 4 e 32 del Regolamento, rispettivamente dispongono nei termini seguenti.

*«Un obiettivo stabile a lungo termine è fondamentale per contribuire alla trasformazione economica e sociale, alla creazione di posti di lavoro di alta qualità, alla crescita sostenibile e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma anche per raggiungere in modo giusto, equilibrato dal punto di vista sociale, equo e in modo efficiente in termini di costi l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'Accordo di Parigi».*  
*«Gli ecosistemi, le persone e le economie di tutte le regioni dell'Unione si troveranno ad affrontare i gravi effetti dei cambiamenti climatici, quali calore estremo, inondazioni, siccità, carenza idrica, innalzamento del livello del mare, scioglimento dei ghiacciai, incendi boschivi, sradicamenti causati dal vento e perdite agricole. I recenti eventi estremi hanno già inciso in modo sostanziale sugli ecosistemi, con ripercussioni sul sequestro del carbonio e sulle capacità di stoccaggio delle foreste e dei terreni agricoli. Il rafforzamento delle capacità di adattamento e della resilienza tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, contribuisce a ridurre al minimo l'impatto dei cambiamenti climatici, ad affrontare gli impatti inevitabili in modo socialmente equilibrato e a migliorare le condizioni di vita nelle zone colpite. Prepararsi in anticipo a tali effetti è efficiente in termini di costi e può altresì apportare notevoli benefici collaterali per gli ecosistemi, la salute e l'economia. Le soluzioni basate sulla natura, in particolare, possono favorire la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento a essi e la protezione della biodiversità».*

Come si può facilmente constatare, nel diritto UE, sono individuati 7 obiettivi, che dovrebbero presentare due caratteristiche comuni:

- diventare stabili nel lungo periodo;
- garantire condizioni di vita migliori per le persone e gli ecosistemi.

## **2. Elenco, caratteristiche e priorità dei sette obiettivi**

I sette obiettivi sono i seguenti:

- obiettivi qualitativi interni alla UE, vincolanti gli Stati (la «*riduzione irreversibile delle emissioni antropogeniche ... e l'aumento degli assorbenti dai pozzi*»)
- obiettivi quantitativi interni alla UE, vincolanti gli Stati (la «*neutralità climatica*»)
- obiettivi temporali vincolanti la UE e gli Stati (il 2050)
- obiettivi temporali intermedi della UE, vincolanti gli Stati (il 2030 e 2040)
- obiettivi planetari vincolanti per la UE e gli Stati («*l'obiettivo a lungo termine relativo alla temperatura di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), dell'Accordo di Parigi*»)
- obiettivo ultimo, vincolante la UE e gli Stati (art. 2 della «*Convenzione quadro dell'UNFCCC*»)
- obiettivi globali di sviluppo sostenibile, riguardanti Ue e Stati (i 17 *SDGs* richiamati dai *Considerando* 4 e 32 del Regolamento)

La ragione di questa molteplicità complessa di obiettivi si fonda su quattro fattori normativi:

1. in primo luogo, il riparto di competenza concorrente tra UE e Stati (nei termini dell'art. 2 n. 2 TFUE), che, nella specifica materia della lotta al cambiamento climatico, è ulteriormente disciplinato dagli artt. 191 e 193 TFUE e confermato dagli artt. 2 e 4 del cit. Reg. UE n. 1119;
2. in secondo luogo, la circostanza che gli accordi internazionali sul cambiamento climatico (UNFCCC e Accordo di Parigi) sono stati ratificati tanto dagli Stati membri quanto dalla UE, producendo, di riflesso, un sistema multilivello di vincoli
  - interni agli Stati, per come richiesto dalle Costituzioni dei singoli Stati,
  - tra gli Stati membri UE, per come richiesto dal diritto UE,
  - tra gli Stati membri e la UE, per come richiesto dal diritto UE,
  - di ogni singolo Stato verso le fonti pattizie internazionali, per come richiesto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969,
  - della UE verso le fonti pattizie internazionali, per come richiesto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.
3. In terzo luogo, la previsione, specificata dall'Accordo di Parigi, che le responsabilità dei singoli sottoscrittori dell'Accordo
  - sono «comuni ma differenziate»,
  - tenendo conto delle «rispettive capacità»,
  - e «alla luce delle diverse circostanze nazionali».
4. Infine, la circostanza che sia gli Stati che la UE si sono impegnati al conseguimento dei 17 SDGs ONU per il 2030.

L'intero panorama implica una serie di conseguenze importanti, sintetizzabili nei seguenti quattro passaggi:

- tutti gli obiettivi sono fra di loro interconnessi, ma non per questo fungibili;
- di conseguenza, gli obiettivi UE non sono sostitutivi di quelli internazionali, indicati nell'UNFCCC, nell'Accordo di Parigi e nei 17 SDGs ONU;
- al contrario, sono funzionali a questi ultimi e da questi dipendenti per ridurre gli impatti negativi del riscaldamento globale (come si desume chiaramente dai *Considerando* nn. 3, 6 e 9 del Regolamento stesso);
- per cui anche gli obiettivi temporali del 2030 e 2040 sono subordinati e funzionali agli obiettivi planetari dell'UNFCCC, dell'Accordo di Parigi e dei 17 SDGs ONU 2030 (come si desume chiaramente dall'art. 4, n. 5 *lett. l*, del Regolamento).

Questo significa che gli obiettivi UE

- non sono autoreferenziali
- e soprattutto mirano a tutelare le persone e le loro condizioni di vita nel presente e nel futuro (come attesta l'esplicito richiamo all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali della UE).

### **3. L'obiettivo «ultimo» dell'UNFCCC condiziona quelli «a lungo termine» dell'Accordo di Parigi ed entrambi vincolano quelli interni alla UE**

A questo punto diventa chiaro che tutti gli obiettivi climatici specificamente interni alla UE, sia quelli quantitativa che quelli qualitativi e temporali, si inseriscono nel quadro del perseguimento e della realizzazione degli obiettivi planetari dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi, scanditi nei rispettivi articoli 2, i quali così rispettivamente dispongono.

*«L'obiettivo ultimo della presente Convenzione e di tutti i relativi strumenti giuridici che la Conferenza delle Parti può adottare è di stabilizzare, in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di*

gas ad effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico. Tale livello deve essere raggiunto entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente a cambiamenti di clima e per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile».

«Il presente accordo, nel contribuire all'attuazione della convenzione, inclusi i suoi obiettivi, mira a rafforzare la risposta mondiale alla minaccia posta dai cambiamenti climatici, nel contesto dello sviluppo sostenibile e degli sforzi volti a eliminare la povertà, in particolare: a) mantenendo l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e proseguendo l'azione volta a limitare tale aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, riconoscendo che ciò potrebbe ridurre in modo significativo i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici; b) aumentando la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e promuovendo la resilienza climatica e lo sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare; [...]]»

Se il Regolamento UE definisce caratteristiche dei propri obiettivi climatici e tempi interni alla UE per la loro realizzazione, nel rispetto dell'UNFCCC e dell'Accordo di Parigi, oltre che dei 17 SDGs ONU del 2030, UNFCCC e Accordo di Parigi condizionano quelle caratteristiche e quei tempi.

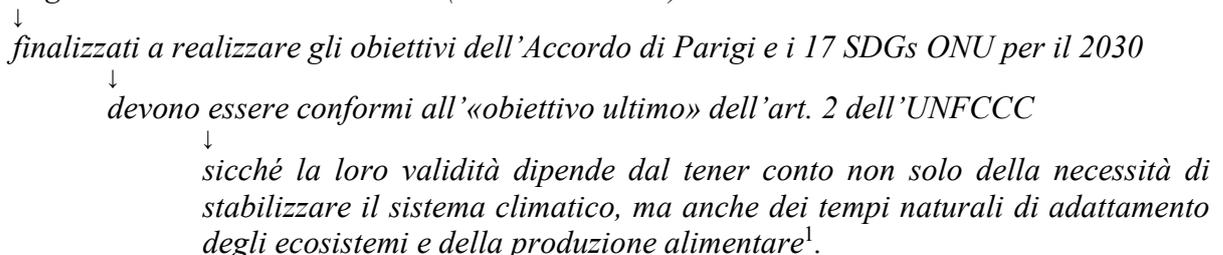
Più precisamente, è l'art. 2 dell'UNFCCC a fissare parametri in termini di

- conformità («stabilizzare le concentrazioni in atmosfera di gas serra ... in conformità con le disposizioni della Convenzione»)
- adeguatezza («a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico ... entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente a cambiamenti di clima e per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile»).

Ecco allora che questi due parametri di conformità (formale) e adeguatezza (materiale) costituiscono la fonte di verifica della validità (materiale e non solo formale) degli obiettivi della UE, con riguardo ai loro contenuti e ai loro tempi.

La conclusione può rappresentata dal seguente diagramma di flusso

*I tempi degli obiettivi climatici della UE (2030-2040-2050)*



<sup>1</sup> Profilo, quest'ultimo, fondamentale per comprendere la rilevanza giuridica dei "Tipping Point", i quali segnano i ribaltamenti irreversibili di alcuni meccanismi del sistema climatico, incidenti (negativamente) sui tempi naturali di adattamento degli ecosistemi e della produzione alimentare: cfr. <https://global-tipping-points.org/>.