

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro bianco — L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo**

COM(2009) 147 def.

(2010/C 128/23)

Relatore: **OSBORN**

La Commissione, in data 1° aprile 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

*Libro bianco - L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*

COM(2009) 147 def.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 ottobre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore OSBORN.

Alla sua 457a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 novembre 2009 (seduta del 5 novembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 183 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. I cambiamenti climatici rappresentano una delle sfide principali che il mondo dovrà affrontare nel XXI secolo. Anche se la priorità assoluta va data alle azioni volte a limitare tali cambiamenti riducendo le emissioni di gas ad effetto serra, è tuttavia importante programmare con il dovuto anticipo le misure necessarie per adattarsi a quei cambiamenti che sono ormai divenuti inevitabili.

1.2. Nel 2007 la Commissione ha pubblicato un Libro verde intitolato *L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa - quali possibilità di intervento per l'UE*. A seguito di un'ampia consultazione su tale documento e di un'ulteriore analisi, la Commissione ha quindi pubblicato un Libro bianco dal titolo *L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*, in merito al quale viene ora chiesto il parere del Comitato.

1.3. Nel parere elaborato a suo tempo in merito al Libro verde <sup>(1)</sup> il Comitato economico e sociale europeo (CESE) aveva raccomandato di definire una strategia europea generale di adattamento che servisse da quadro di riferimento e indicasse le azioni da intraprendere a livello europeo e nazionale nonché da parte di altri attori. Il Libro bianco ora propone esattamente un quadro di questo tipo, e quindi il Comitato ne approva l'approccio generale.

1.4. Il CESE ritiene tuttavia che ad alcune delle azioni proposte dalla Commissione non sia stata attribuita la necessaria urgenza e che esse non siano sufficientemente specifiche. In particolare, il Comitato raccomanda vivamente di:

- rafforzare il ruolo della strategia europea di coordinamento che riunisce una serie di strategie nazionali di adattamento,

- prevedere un calendario più serrato per il successivo sviluppo della strategia, dando particolare rilievo alle questioni o agli ambiti che possono richiedere l'adozione di misure più urgenti di adattamento,
- istituire un comitato od organo indipendente ad alto livello con il compito di monitorare i progressi compiuti in Europa in materia di mitigazione e adattamento nonché di richiamare l'attenzione del pubblico sugli ambiti in cui tali progressi non sono sufficienti,
- attivarsi precocemente per quantificare il livello delle spese di adattamento che saranno probabilmente necessarie in Europa (un impegno paragonabile ai lodevoli sforzi già compiuti dalla Commissione per quantificare le esigenze dei paesi in via di sviluppo a tale riguardo),
- intensificare la cooperazione, almeno a livello dell'OCSE e meglio ancora a livello globale, poiché l'adattamento deve avere una portata mondiale,
- potenziare gli sforzi tesi a coinvolgere il pubblico e la società civile nella messa a punto di piani ed azioni in materia di adattamento.

## 2. Il Libro bianco e il suo contesto

2.1. I cambiamenti climatici rappresentano una delle sfide maggiori che il mondo dovrà affrontare nel XXI secolo. Alle azioni volte a limitare tali cambiamenti riducendo le emissioni di gas ad effetto serra va data la priorità assoluta, sia a livello mondiale che nel quadro della prossima conferenza dell'UNFCCC a Copenaghen. È tuttavia importante anche programmare con il dovuto anticipo le misure necessarie per adattarsi a quei cambiamenti che sono ormai divenuti inevitabili.

<sup>(1)</sup> GU C 120 del 16.5.2008, pag. 38.

2.2. Nel 2007 la Commissione ha pubblicato un Libro verde intitolato *L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa - quali possibilità di intervento per l'UE*. A seguito di un'ampia consultazione su tale documento (compreso anche un parere del CESE), la Commissione ha quindi pubblicato un Libro bianco dal titolo *L'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo*, in merito al quale viene ora chiesto il parere del Comitato. Molte delle raccomandazioni formulate dal Comitato sono state riprese, in buona misura, nel Libro bianco.

2.3. Il Libro bianco parte dalla constatazione che importanti cambiamenti climatici sono già in atto a livello mondiale e che questo fenomeno è destinato ad intensificarsi, provocando per molti settori gravi conseguenze da prevedere fin d'ora. Sono molte le incertezze sull'entità di tali effetti e sulla loro distribuzione geografica: tali aspetti dipenderanno anche dall'esito degli sforzi compiuti a livello mondiale per mitigare i cambiamenti climatici riducendo le emissioni di gas ad effetto serra. Anche lo scenario più ottimistico, tuttavia, prevede profondi cambiamenti ai quali ci si dovrà adattare e che, proprio per questo, vanno programmati sin d'ora.

2.4. Per la regione europea il Libro bianco individua diversi settori che, con tutta probabilità, saranno particolarmente colpiti:

- agricoltura e foreste
- pesca e acquacoltura, ecosistemi costieri e marini
- infrastrutture, considerata la loro vulnerabilità agli eventi estremi e all'innalzamento del livello dei mari
- turismo
- salute umana e delle specie vegetali
- risorse idriche
- ecosistemi e biodiversità.

2.5. Il Libro bianco sostiene che le strategie più efficaci dovrebbero essere quelle basate sulla capacità della natura di assorbire o controllare gli impatti piuttosto che incentrate unicamente sulle infrastrutture fisiche. A questo proposito fa riferimento all'approccio detto «infrastruttura verde», presentato nella valutazione d'impatto.

2.6. Il Libro bianco sostiene che difficilmente l'adattamento autonomo, ossia quello messo in atto dai cittadini e dalle imprese colpiti da tale fenomeno, produrrà risultati ottimali. Si reputa quindi assolutamente necessario adottare misure politiche preventive al fine di rimediare agli interventi imperfetti (il cosiddetto «cattivo adattamento») e garantire i vantaggi economici, sociali ed ambientali di un'azione precoce piuttosto che tardiva.

2.7. Il Libro bianco riconosce che gran parte delle misure di adattamento dovrà essere adottata in ambito nazionale, regionale o locale, ma al tempo stesso presenta come assolutamente necessario il coinvolgimento del livello europeo per i settori in cui problemi travalicano i confini dei singoli paesi e per quelli in cui vi sono già competenze e attività europee consolidate che possono, esse stesse, esercitare un influsso significativo sull'adattamento.

2.8. Il Libro bianco propone un quadro di azione in due fasi. Nella prima fase (2009-2012) sono previsti quattro assi di intervento principali e una serie di azioni da parte dell'UE e degli Stati membri per ciascuno dei punti seguenti:

- costituzione di una solida base di conoscenze,
- integrazione dell'aspetto dell'adattamento nelle principali politiche dell'UE,
- utilizzo di una combinazione di strumenti politico-strategici per garantire il conseguimento efficace degli obiettivi di adattamento,
- accelerazione progressiva della cooperazione internazionale in materia di adattamento.

2.9. Per la seconda fase, a partire dal 2013, si prevede l'elaborazione di una strategia più ampia, ma il Libro bianco attualmente non fornisce alcun dettaglio sulla portata che essa potrebbe assumere.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Nel parere elaborato a suo tempo in merito al Libro verde (NAT/368), il CESE aveva raccomandato di definire una strategia europea generale di adattamento che servisse da quadro di riferimento e indicasse le azioni da intraprendere a livello europeo e nazionale nonché da parte di altri attori. Il Libro bianco ora propone esattamente un quadro di questo tipo che include diversi punti suggeriti dal Comitato nel suo precedente parere. Naturalmente il Comitato approva questa scelta, come pure l'approccio generale descritto nel Libro bianco.

3.2. In molti ambiti, tuttavia, la forma delle azioni proposte appare piuttosto incerta. Molte di esse dovranno essere studiate, esaminate, valutate o incoraggiate, ma nessuna sarà obbligatoria o vincolante; inoltre, non sembra probabile che nell'immediato futuro venga adottata una legislazione in questo campo. Tenuto conto della sempre maggiore gravità delle conseguenze dei cambiamenti climatici e dell'importanza di un ruolo guida dell'Europa al riguardo, il CESE ritiene che quest'ultima debba procedere più speditamente verso l'adozione di una strategia maggiormente prescrittiva e dotata di obiettivi più specifici. Il resto del presente parere mette in evidenza alcuni elementi fondamentali della strategia più incisiva in direzione della quale, secondo il Comitato, l'Europa dovrebbe lavorare.

3.2.1. **Il ruolo dell'Europa in relazione all'adattamento** - Benché una gran parte delle azioni concrete necessarie per adattarsi ai cambiamenti climatici debba essere adottata in ambito nazionale, regionale o locale, il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di un forte coinvolgimento del livello europeo. Ciò è necessario per molteplici ragioni:

- l'analisi dei probabili cambiamenti e impatti richiederà sforzi più intensi di ricerca e monitoraggio che verrebbero favoriti da un coordinamento a livello europeo,

- alcuni dei problemi futuri travalicheranno i confini nazionali e necessiteranno di una risposta concertata,
- gli effetti varieranno considerevolmente da una parte all'altra dell'Europa, e alcune delle regioni più povere rischiano di essere tra le più colpite: appare quindi necessario ripartire gli oneri tramite la coesione o altri meccanismi,
- diverse politiche e programmi chiave della Commissione, compresi la PAC e i fondi strutturali, dovranno essere adeguati tenendo conto dei cambiamenti climatici per renderli più adatti a conseguire i loro obiettivi,
- anche al di là dei confini dell'Europa occorrerà un notevole impegno internazionale per assistere i paesi meno sviluppati del Sud del mondo che, con tutta probabilità, saranno maggiormente colpiti dai cambiamenti climatici e avranno minori capacità di adattarsi ad essi. L'UE sarebbe nella posizione migliore per coordinare gli sforzi a livello europeo in questo campo,
- in particolare, la sfida posta da un adattamento congruo e tempestivo agli imminenti cambiamenti climatici impone ai dirigenti politici europei di partecipare ad un impegno comune che trascenda i confini nazionali.

Per tutte queste ragioni il CESE sostiene appieno la necessità di mettere a punto una strategia europea forte in materia di adattamento ed esorta la Commissione ad elaborarla al più presto, con maggiore decisione e definendo obiettivi più specifici.

Dato che i cambiamenti climatici hanno carattere globale, occorre adottare un approccio globale anche nei programmi di adattamento, tanto più se si considera che tali cambiamenti riguarderanno in misura maggiore i paesi meno sviluppati che attualmente sono anche i più vulnerabili. In questo senso l'OCSE ha lanciato un'importante iniziativa, e bisognerebbe coordinare il più possibile i quadri e i programmi dell'UE anche a questo livello.

Contemporaneamente allo sviluppo di azioni a livello europeo è anche essenziale promuovere interventi più incisivi a livello nazionale, regionale e locale. Le informazioni che sono alla base del Libro bianco indicano che attualmente vi è una grande varietà di approcci a livello nazionale e che alcuni Stati membri hanno compiuto progressi molto maggiori di altri nell'analizzare le loro situazioni specifiche e nel mettere a punto strategie di adattamento adeguate. Per dare un maggiore impulso al processo di adattamento il CESE suggerisce di lanciare un'iniziativa europea intesa ad imporre parametri e calendari comuni per la definizione delle strategie nazionali di adattamento.

**3.2.2. Obiettivi e calendario** - La Commissione propone un quadro di azione articolato in due fasi: nel corso della prima fase (dal 2009 al 2012) verrà rafforzata la base di conoscenze, l'aspetto dell'adattamento verrà integrato nelle principali politiche dell'UE, verranno messe a punto delle misure e saranno potenziati gli sforzi di cooperazione internazionale. Solo nella seconda fase, che avrà inizio nel 2013, verrà elaborata una strategia organica di adattamento.

3.2.3. Il CESE, pur condividendo la logica di questo approccio in due fasi, teme che i tempi previsti siano troppo lunghi a fronte dell'urgenza del problema. Gli effetti dei cambiamenti climatici iniziano già a farsi sentire sia in Europa sia, più acutamente, in altre parti del mondo. Anche se, a seguito della conferenza di Copenaghen, in tutto il mondo venissero attuati con successo degli sforzi tesi a mitigare questi effetti, la concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera è destinata ad aumentare costantemente per diversi decenni, con ripercussioni sempre più gravi sul clima. Le misure di adattamento devono essere attuate sin d'ora, non in un vago futuro a medio termine. Allo stesso modo, anche le azioni volte ad evitare uno sviluppo e investimenti imperfetti (il cosiddetto «cattivo adattamento») dovrebbero essere avviate quanto prima.

3.2.4. Il CESE invita quindi la Commissione a prestare particolare attenzione, nel lavoro di analisi che condurrà nei prossimi tre anni, al miglioramento dei metodi di previsione degli effetti a breve termine (1-5 anni) che potrebbero richiedere le misure e le azioni più urgenti di adattamento proprio in quel periodo. Quali sono le coste più vulnerabili che necessitano delle misure di protezione più urgenti? Dov'è più probabile che si verifichino le carenze più gravi di risorse idriche, e come si può reagire a questo problema? Quali sono gli effetti imminenti sulla salute, e come ci si può preparare al meglio?

3.2.5. Allo stesso modo la Commissione dovrebbe cercare di individuare con urgenza dove risiedono i rischi maggiori di investimenti imperfetti (il già menzionato «cattivo adattamento») nonché le modalità più efficaci per evitare tali errori. Un esempio in tal senso è lo sviluppo costante di aree che, in futuro, saranno più soggette al rischio di gravi inondazioni.

3.2.6. Occorre sviluppare urgentemente le capacità analitiche e predittive delle istituzioni chiave in modo che tali istituzioni possano fornire orientamenti significativi ai decisori politici su temi critici di questo tipo. È anche necessario realizzare un monitoraggio costante del livello di CO<sub>2</sub> in diversi luoghi rappresentativi dell'UE e del pianeta e monitorare i cambiamenti climatici e l'effetto sul clima del livello di biossido di carbonio nell'atmosfera.

**3.2.7. Dispositivi istituzionali** - Il Libro bianco propone di creare due nuovi dispositivi transeuropei: un Gruppo direttivo sugli impatti dei cambiamenti climatici e sull'adattamento per potenziare la cooperazione europea sui temi dell'adattamento e un meccanismo di scambio di informazioni, sotto forma di strumento IT e di database sugli impatti dei cambiamenti climatici, sulla vulnerabilità e sulle buone prassi di adattamento. Entrambe le proposte sembrano di per sé utili, ma il CESE giudica improbabile che esse riescano da sole ad assicurare il tipo di visibilità e l'impulso politico necessari per intraprendere misure di adattamento con l'ampiezza e la rapidità richieste.

3.2.8. Il Comitato desidera quindi ribadire la raccomandazione già formulata nel parere sul Libro verde, ossia che l'UE dovrebbe creare un organo di monitoraggio indipendente, con un presidente indipendente e autorevole. Quest'organo sarebbe incaricato di sorvegliare i progressi dell'intera strategia sui cambiamenti climatici (adattamento e mitigazione). Esso dovrebbe riferire pubblicamente e regolarmente sui progressi compiuti in Europa nonché segnalare tempestivamente un'eventuale tendenza a differire gli interventi rispetto agli impegni presi oppure, nel caso delle misure di adattamento, a non prepararsi adeguatamente ad effetti imminenti dei cambiamenti climatici.

3.2.9. Da quando il CESE ha formulato per la prima volta tale raccomandazione, il comitato indipendente per il clima istituito nel Regno Unito ha presentato una serie di raccomandazioni interessanti che hanno dato l'impulso per nuove azioni, dimostrando così l'importanza di un tale organo. Un organo del genere su scala europea potrebbe svolgere un ruolo prezioso nel mantenere la pressione ad intervenire a tale livello.

3.2.10. **Risorse finanziarie per l'adattamento** - Nel quadro dei negoziati di Copenaghen, l'Europa deve urgentemente stabilire quali fondi dovranno essere messi a disposizione per sostenere gli sforzi di adattamento (e di mitigazione) nei paesi in via di sviluppo, e quale dovrebbe essere il proprio contributo. In una comunicazione distinta (COM(2009) 475 def.) la Commissione ha dichiarato che, secondo le stime, il fabbisogno finanziario per gli interventi di adattamento e mitigazione nei paesi in via di sviluppo dovrebbe raggiungere circa 100 miliardi di euro l'anno entro il 2020 e ha presentato delle proposte in merito alla quota di tali finanziamenti che dovrà essere coperta da contributi pubblici europei. Il CESE accoglie con favore queste proposte tempestive e invita le istituzioni ad esaminarle con urgenza, in modo che esse possano effettivamente contribuire al buon esito della conferenza di Copenaghen.

3.2.11. Un aspetto che appare comprensibile nel quadro di Copenaghen, ma che di per sé è comunque deludente, è la molto minore chiarezza circa i costi che l'adattamento potrebbe comportare nell'Europa stessa. Il Libro bianco, purtroppo, non fornisce dati sufficienti relativi ai probabili costi dell'adattamento in Europa e si limita a dire che i costi delle misure di adattamento saranno stimati a tempo debito. Il CESE propone, come impegno urgente, di effettuare una valutazione iniziale del livello delle risorse che con tutta probabilità saranno necessarie in Europa. Questa valutazione generale dovrebbe poi essere articolata in più fasi poiché, mentre le priorità più urgenti richiedono investimenti nei primi cinque anni, le spese meno urgenti possono essere rinviate ai periodi successivi. Nella valutazione si dovrebbe considerare quali spese possano essere ragionevolmente lasciate al settore privato, quale parte di esse possa essere prevedibilmente coperta da un'assicurazione e per quali misure sia più probabile che si debba ricorrere ad investimenti pubblici. Bisognerebbe anche valutare in che modo gli sforzi pubblici di investimento possano essere suddivisi al meglio tra i bilanci nazionali e quello europeo.

3.2.12. Naturalmente non si tratta di valutazioni semplici. Tuttavia, se una stima del genere può essere effettuata per i paesi in via di sviluppo, sarà certamente possibile fare la stessa cosa per l'Europa. Il Comitato ritiene che questo compito debba essere svolto con una maggiore consapevolezza dell'urgenza e della possibile gravità dei problemi futuri rispetto a quella dimostrata dal Libro bianco. Il mondo si sta avviando in territori sconosciuti, e i progetti di investimenti in materia di precauzione e adattamento non possono essere basati sulle esperienze passate o su criteri

obsoleti come quello di fornire una protezione sufficiente per tutte le catastrofi naturali eccetto che per quelle estremamente rare. In futuro gli eventi naturali che nel passato potevano accadere una volta ogni secolo si verificheranno con una frequenza molto maggiore. I criteri e gli orientamenti per la pianificazione delle emergenze, come pure gli investimenti precauzionali che da essi derivano, dovranno essere adattati di conseguenza ed entrare a far parte dei bilanci pertinenti.

3.2.13. Dato che gli effetti dei cambiamenti climatici si faranno più marcati nei prossimi anni, gli investimenti per l'adattamento sono destinati ad aumentare, a diventare una voce più consistente nei bilanci dei settori pubblico e privato nonché ad assumere un ruolo più importante nei premi e nei pagamenti assicurativi. Tutti gli studi compiuti finora indicano che per l'adattamento, come pure per la mitigazione, sarà vantaggioso intervenire tempestivamente adottando misure adeguate piuttosto che reagire troppo tardi dopo che si saranno verificati gravi danni.

3.2.14. Se invece le azioni verranno intraprese per tempo ed inserite efficacemente in altre politiche dovrebbe essere possibile, almeno in alcuni casi, adottare misure vantaggiose per tutti. Tali misure miglioreranno la capacità di una zona o di un'attività di reagire agli effetti dei cambiamenti climatici mentre, al tempo stesso, verranno portati avanti altri obiettivi politici. È urgente iniziare al più presto la ricerca di queste possibili sinergie e cominciare a pubblicare i dati complessivi dei costi di adattamento affinché vengano discussi e perfezionati.

3.2.15. **Partecipazione** - I cambiamenti climatici colpiranno tanti settori diversi dell'economia e un gran numero di imprese e singoli cittadini. È importante che vi sia un'ampia comprensione di questi effetti, e che ciascuno si senta coinvolto nell'attuazione dei cambiamenti che saranno necessari per gestirli. Attualmente, l'impegno pubblico sul tema dei cambiamenti climatici tende ad essere prevalentemente incentrato su quello che i singoli cittadini, i gruppi e le organizzazioni possono fare per contribuire agli sforzi di mitigazione tramite le decisioni che adottano nella loro vita privata e nelle imprese.

3.2.16. Tuttavia, allo stesso tempo occorrerà ben presto che un più vasto pubblico affronti i problemi di adattamento che potrebbero interessarlo, quali:

- dove vivere, lavorare e trascorrere le vacanze alla luce dei mutamenti dei modelli climatici,
- in che modo la gestione di alberi e foreste longeve dovrebbe tenere conto delle condizioni climatiche in continua trasformazione,
- quali piante e alberi potranno prosperare nei giardini in circostanze mutate e in che modo si potranno preservare i paesaggi tradizionali in tutte le regioni dell'UE,
- in che modo potrà cambiare la distribuzione dei rischi per la salute e quali precauzioni occorrerà prendere,
- come potremmo dover modificare i nostri alimenti e abitudini alimentari.

Sarà importante garantire che il grande pubblico e i gruppi più colpiti siano costantemente informati in merito alle analisi più aggiornate di questi tipi di effetti mano a mano che si manifestano, e anche dei possibili cambiamenti futuri. Al tempo stesso, i cittadini e in particolare i gruppi più colpiti dovranno essere aiutati a riflettere sul tipo di misure di adattamento che rientrano

nelle loro capacità. L'Europa potrebbe svolgere un ruolo di primo piano nell'incoraggiare questo tipo di dialogo pubblico e diffondere la comprensione dei fenomeni in questione. Il Comitato invita la Commissione a prestare maggiore attenzione a tale aspetto.

Bruxelles, 5 novembre 2009

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Mario SEPI

---