

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO E AL CONSIGLIO EUROPEO

sull'attuazione della strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici

{SEC(2018) 472 final} - {SWD(2018) 460 final} - {SWD(2018) 461 final}

1. INTRODUZIONE

Tre cittadini europei su quattro ritengono che il cambiamento climatico sia un problema molto grave. I cambiamenti osservati nel clima stanno avendo già impatti di ampia portata sugli ecosistemi, sui settori economici, sulla salute umana e sul benessere in Europa. Le perdite economiche totali riportate causate dal tempo e da altri fenomeni climatici estremi in Europa tra il 1980 e il 2016 ammontavano a più di 436 miliardi di euro e erano distribuiti tra gli stati membri dell'UE secondo il seguente schema:

Perdite totali – miliardi di euro (prezzi del 2016)

Perdite pro capite – euro pro capite (prezzi del 2016)

Perdite per km² – '000 euro per km² (prezzi del 2016)

Solamente a causa del cambiamento climatico, i danni annuali alle principali infrastrutture europee potrebbero decuplicarsi entro la fine del secolo sugli scenari economici (dagli attuali 3,4 a 34 miliardi di euro). Le maggiori perdite si registrerebbero nei settori dell'industria, dei trasporti e dell'energia.

Danni annuali previsti alle principali infrastrutture negli stati membri, a causa del cambiamento climatico, entro la fine del secolo (milioni di euro).

Queste mappe sui danni alle principali infrastrutture seguono un modello: generalmente, gli impatti climatici non saranno distribuiti in modo omogeneo in Europa, sia in termini di tempi che in termini di luoghi. Per esempio:

- L'area mediterranea risentirà maggiormente degli effetti della mortalità umana dovuta al surriscaldamento globale, della scarsità d'acqua, della perdita di habitat, della richiesta di energia per la refrigerazione e degli incendi boschivi.
- Le regioni costiere, in uno scenario di emissioni elevate (aumento della temperatura globale tra 3,2 °C e 5,4 °C tra il 2081 e il 2100), potrebbero risentire di perdite economiche di circa 39 miliardi di euro all'anno entro il 2050 e fino a 960 miliardi di euro all'anno verso la fine del secolo.
- Le prove preliminari indicano una sostanziale contrazione degli ecosistemi della tundra alpina in Europa, anche se il riscaldamento globale rimane entro il limite dei 2°C dell'Accordo di Parigi. Oltre ad avere un ruolo chiave nella regolazione dell'acqua salata e dell'acqua dolce per il consumo umano, la tundra alpina sostiene il turismo e le comunità rurali ed ospita anche specie endemiche che si trovano solo in Europa.

Gli incendi della scorsa estate in Svezia dimostrano che, al di là dei modelli e delle proiezioni, nessun paese europeo è al riparo dalle conseguenze del cambiamento climatico.

È sempre più dimostrato che l'Europa è vulnerabile agli impatti del cambiamento climatico anche oltre i suoi confini, ad esempio attraverso il commercio, i flussi finanziari internazionali, la migrazione e la sicurezza. Il rischio climatico opera oltre i confini, a causa della miriade di interconnessioni complesse e globali tra le persone, gli ecosistemi e le economie. L'approccio all'adattamento come bene pubblico globale per affrontare i rischi transfrontalieri può rivelare delle opportunità per rafforzare la cooperazione internazionale sulla resilienza. Aiutando gli altri ad adattarsi, i Paesi donatori aiutano anche loro stessi.

La Commissione ha raccolto alcune prove iniziali su come gli impatti climatici in altre parti del mondo potrebbero ripercuotersi sull'Europa attraverso il commercio internazionale (importazioni ed esportazioni). La mappa sottostante fornisce una valutazione delle perdite del PIL annuo dell'UE (miliardi di euro) dovute agli impatti climatici nel resto del mondo, attraverso il commercio internazionale. Le cifre inserite nelle diverse regioni riflettono le perdite in uno scenario di emissioni

elevate (in rosso) e in un mondo a 2°C (in blu) entro la fine del secolo. Solo quattro settori sono inclusi nella valutazione: produttività del lavoro, agricoltura, energia e inondazioni fluviali.

Impatti sul PIL annuo dell'UE (miliardi di euro) dovuti agli impatti climatici nel resto del mondo, attraverso il commercio internazionale (importazioni ed esportazioni)

L'entità di questi effetti commerciali transfrontalieri dipende da due fattori:

1. la gravità degli impatti climatici nel resto delle regioni del mondo; e
2. il volume degli scambi commerciali tra queste regioni e l'UE.

La mappa mostra che l'UE sarebbe più colpita dagli impatti nelle Americhe e nell'Asia meridionale. Tra i quattro settori valutati, quello che incanala la maggior parte degli effetti transfrontalieri è l'agricoltura, seguito dalla produttività del lavoro. Ad esempio, se il cambiamento climatico riduce i raccolti di un partner commerciale agricolo dell'UE, il PIL di tale partner diminuirà, il che significa (tra le altre conseguenze) che importerà meno prodotti da (tra gli altri) l'UE. Questo a sua volta abbasserà anche il PIL dell'UE. È chiaro, tuttavia, che gli impatti potrebbero anche derivare da interruzioni della catena di approvvigionamento nelle importazioni dell'UE, da danni ad altri settori e da ulteriori cambiamenti strutturali non valutati in questa ricerca.

Per quanto riguarda il clima e la migrazione, gli scenari recenti confermano una relazione tra il cambiamento climatico e le fluttuazioni delle domande di asilo nell'UE. Anche in uno scenario di emissioni moderate, si prevede che le domande di asilo aumenteranno del 28% a causa degli impatti climatici entro la fine del secolo (una media di 98 000 domande di asilo supplementari all'anno).

L'adattamento riguarda le soluzioni e la capacità di prepararsi a queste sfide nazionali e internazionali. Significa anticipare i summenzionati effetti negativi del cambiamento climatico e adottare misure adeguate per prevenire o ridurre al minimo i danni che possono causare, o sfruttare le opportunità che possono presentarsi.

Nel 2005 la Commissione ha iniziato a considerare la necessità di adattarsi ai cambiamenti climatici in Europa. Di conseguenza, nel 2009 è stato adottato un Libro Bianco e nel 2013 una strategia di adattamento dell'UE ("la strategia").

Al momento dell'elaborazione della strategia, i costi economici, ambientali e sociali dell'inattività per l'UE, per una serie di settori dell'economia, erano stimati a 100 miliardi di euro all'anno nel 2020 e a 250 miliardi di euro all'anno nel 2050. Le stime attuali sembrano indicare che il costo dell'inattività potrebbe aumentare in modo esponenziale entro il 2080. Gli attuali modelli economici degli impatti globali aggregati dei cambiamenti climatici potrebbero essere inadeguati nel trattamento dei settori, dell'integrazione degli impatti sull'ambiente fisico, sugli ecosistemi, sulla biodiversità e sui loro servizi, dell'incertezza e dei punti critici. I modelli potrebbero sottovalutare i rischi futuri.

La strategia comprende otto azioni che mirano a tre obiettivi specifici:

1. 1. Aumentare la resilienza dei paesi, delle regioni e delle città dell'UE.
2. 2. Informare meglio il processo decisionale sull'adattamento.
3. 3. Aumentare la resilienza dei settori vulnerabili chiave e delle politiche dell'UE.

A partire dal 2013, la Commissione ha perseguito questi tre obiettivi attraverso un'ampia gamma di attività. Essi continuano a guidare il lavoro della Commissione anche oggi.

La relazione esamina il processo e i risultati della valutazione della strategia, comprese le lezioni apprese finora dalla sua attuazione.

2. PROCESSO

La strategia prevedeva che, nel 2017, la Commissione riferisse al Parlamento e al Consiglio europeo sullo stato di attuazione e proponesse, se necessario, una revisione. Questo è il contesto della presente relazione, insieme al documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna e che illustra in dettaglio i risultati della valutazione.

In linea con le linee guida della Commissione per una migliore regolamentazione, la valutazione è stata effettuata secondo cinque criteri: i) efficacia, ii) efficienza, iii) pertinenza, iv) coerenza e v) valore aggiunto dell'UE. Una valutazione accurata secondo questi criteri è contenuta nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Le prove sono state raccolte principalmente attraverso i contraenti, che hanno effettuato una revisione della letteratura, un'indagine mirata, un'indagine pubblica, interviste, workshop e studi di casi.

Inoltre, la Commissione ha basato la sua analisi su diverse fonti, consultate direttamente o integrate tramite la relazione del contraente, ad esempio altre valutazioni legate ad azioni nell'ambito della strategia, strategie nazionali degli Stati membri, informazioni fornite dagli Stati membri nell'ambito del regolamento sul meccanismo di monitoraggio, relazioni per i programmi finanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) dal 2014 e risultati di progetti di ricerca e innovazione finanziati dai programmi quadro dell'UE.

3. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

Nel complesso, la strategia ha raggiunto i suoi obiettivi, con progressi registrati rispetto a ciascuna delle sue otto singole azioni, che sono:

1. 1. Incoraggiare tutti gli Stati membri ad adottare strategie di adattamento globali.
2. 3. Fornire finanziamenti al programma LIFE per sostenere il rafforzamento delle capacità e intensificare l'azione di adattamento in Europa.
3. 3. Introdurre l'adattamento nel Patto dei Sindaci.
4. 4. Colmare il divario della conoscenza.
5. 5. Sviluppare ulteriormente Climate-ADAPT come sportello unico per le informazioni sull'adattamento in Europa.
6. 6. Consentire l'impermeabilizzazione climatica della politica agricola comune, della politica di coesione e della politica comune della pesca.
7. 7. Garantire infrastrutture più resistenti.
8. 8. Promuovere assicurazioni e altri prodotti finanziari per investimenti resilienti e decisioni commerciali.

Tra il 2013 e il 2018, il numero di Stati membri con una strategia di adattamento nazionale è passato da 15 a 25. L'UE ha promosso e monitorato l'azione attraverso i progetti LIFE e il Patto dei Sindaci per il clima e l'energia ("il Patto dei Sindaci"). La strategia ha contribuito a migliorare le conoscenze in materia di adattamento e a condividerle per informare il processo decisionale. Attraverso la strategia, l'adattamento ha permeato e guidato un'ampia gamma di politiche e programmi di finanziamento chiave dell'UE e ha rafforzato i legami con la riduzione del rischio di catastrofi, la resilienza delle infrastrutture e il settore finanziario.

3.1 Pertinenza

Da quando è stata adottata la strategia, è sempre più chiaro che gli eventi meteorologici e climatici stanno diventando più frequenti ed intensi in Europa. In virtù degli attuali impegni di riduzione delle emissioni previsti dall'Accordo di Parigi, il riscaldamento globale supererebbe di 3°C i livelli dell'epoca preindustriale. Pertanto, è fondamentale rafforzare la resilienza dell'UE contro gli shock climatici, al fine di limitare i costi economici, sociali ed ambientali a breve, medio e lungo termine.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici si ripercuoteranno in modo significativo su un'ampia fascia della popolazione dell'UE. Sia le autorità pubbliche che i privati (famiglie, aziende ed investitori) dovranno prendere in considerazione azioni preventive. Pertanto, gli obiettivi iniziali della strategia per informare meglio il processo decisionale e aumentare la resilienza in tutta Europa rimangono rilevanti e dovrebbero continuare ad essere perseguiti.

Dal 2013, gli sviluppi politici internazionali, come l'Accordo di Parigi, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, ed il Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri, hanno rafforzato significativamente lo slancio politico a sostegno dell'adattamento ai cambiamenti climatici in tutto il mondo. Gli impegni per il clima e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile devono essere portati avanti in maniera congiunta per affrontare efficacemente le sfide urgenti poste dalla degradazione degli ecosistemi, dagli impatti climatici, dall'aumento delle disuguaglianze e dall'instabilità politica. Poiché lo scopo della strategia era di concentrarsi sugli impatti dei cambiamenti climatici sul territorio dell'UE, essa non ha affrontato le potenziali interrelazioni con l'adattamento ai cambiamenti climatici al di fuori dell'UE. A causa della mancanza di prove, la strategia ha inoltre tenuto conto solo in parte dei possibili impatti dei cambiamenti climatici al di fuori dell'Europa e delle loro conseguenze per l'UE.

Tuttavia, è sempre più evidente la necessità dell'UE di considerare i legami tra clima e sicurezza e gli effetti transfrontalieri dell'adattamento, o della mancanza di adattamento, nei paesi non appartenenti all'UE.

3.2 Efficacia

Gli obiettivi ad ampio raggio della strategia non sono stati completamente raggiunti in cinque anni, ma sono stati fatti dei progressi. In generale, l'attenzione politica si è spostata verso le questioni di adattamento e la necessità di prepararsi a impatti inevitabili.

A livello nazionale, 25 Stati Membri dispongono ora di una strategia di adattamento, rispetto ai 15 del 2013. Dal 2004, LIFE ha finanziato 60 progetti in materia di adattamento con 184 milioni di euro, che, dopo il loro completamento, dovrebbero avere un impatto, attraverso la replicazione e il trasferimento, su un territorio di 1,8 milioni di km², equivalente a un quarto del territorio dell'UE. Attraverso progetti dedicati, LIFE sta contribuendo anche ad attuare strategie di adattamento nazionali e regionali in Grecia e a Cipro. Inoltre, l'adozione delle strategie di adattamento è stata accelerata dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) che hanno introdotto la valutazione del rischio come condizione preliminare per garantire una spesa efficace ed efficiente, tenendo conto dell'adattamento ai cambiamenti climatici.

A livello regionale e locale, la Commissione ha introdotto l'adattamento nel Patto dei Sindaci e ha sensibilizzato, mobilitato e sostenuto le città nell'adozione di strategie di adattamento locali. Ad aprile 2018, 1 076 firmatari del Patto, provenienti da 25 Stati membri dell'UE, con una copertura di circa 60 milioni di abitanti, si erano impegnati a condurre valutazioni della vulnerabilità e dei rischi e a sviluppare, attuare e riferire su piani di adattamento. In tutta l'UE, si stima che circa il 40% delle città con oltre 150 000 abitanti abbia adottato piani di adattamento per proteggere gli europei dagli impatti climatici.

La valutazione conferma anche un sostanziale aumento della conoscenza in materia di adattamento a seguito delle iniziative della Commissione, in particolare grazie ai programmi quadro di ricerca e innovazione dell'UE e anche alla Piattaforma europea sull'adattamento ai cambiamenti climatici (Climate-ADAPT). Tuttavia, nessuna delle principali lacune in termini di conoscenza è stata completamente colmata e sono emerse nuove lacune. In primo luogo, le lacune di conoscenza sono state formulate apertamente nel 2013 (invece che su questioni settoriali specifiche), il che rende

difficile misurare i progressi. In secondo luogo, come spesso accade per le lacune in altri campi scientifici, la conoscenza potrebbe non essere mai completa e certa. L'incertezza, tuttavia, può essere integrata nella modellazione, nella trasparenza e nell'apertura del processo decisionale: non è una scusa per l'inazione.

Sono evidenti progressi anche sull'integrazione nelle attuali politiche e programmi dell'UE. Potrebbero esserci ulteriori miglioramenti nell'integrazione dell'adattamento in alcune politiche comuni dell'UE, come il commercio e la pesca. Per quanto riguarda il commercio, c'è una lacuna nella conoscenza degli effetti di ricaduta dai paesi terzi, la cui comprensione consentirebbe un'efficace integrazione dell'adattamento nella politica commerciale dell'UE. Per quanto riguarda la pesca, invece, le ragioni sono dovute in gran parte all'insufficiente attenzione all'adattamento climatico nel relativo fondo UE.

Per quanto riguarda i fondi UE, i Fondi strutturali e di investimento europei presentavano gradi variabili di integrazione: è stato introdotto un sistema di monitoraggio delle spese legate al clima, ma valutare fino a che punto gli investimenti abbiano prodotto benefici di adattamento sul campo non è stato sempre semplice. Non è sempre possibile separare completamente la spesa per la mitigazione e quella per l'adattamento, a causa delle sinergie tra le politiche, in particolare nel settore agricolo. Tuttavia, nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC), un importo sostanziale di finanziamenti può essere direttamente ricondotto agli investimenti relativi all'adattamento. Inoltre, l'attuale politica agricola comune, adottata pochi mesi dopo la strategia di adattamento, include una serie di misure rilevanti per l'adattamento e per la mitigazione (compresi alcuni requisiti di condizionalità e di eco-compatibilità) ripartite su diverse priorità. Gli stanziamenti a favore dell'adattamento nei diversi programmi di finanziamento sono riportati nella tabella seguente.

Fondi strutturali e di investimento dell'UE 2014-2020 - stanziamenti relativi al clima (in miliardi di euro e % del totale)

Inoltre, tutti i principali progetti finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dal Fondo di Coesione devono essere a prova di clima nel periodo 2014-2020, devono, quindi, assicurare la resilienza climatica attraverso valutazioni della vulnerabilità e del rischio seguite dall'identificazione, valutazione e realizzazione di misure di adattamento pertinenti.

Il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca non si sono occupati specificatamente del TO5 ("Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi") nonostante gli impatti sulla popolazione vulnerabile, l'occupazione e gli stock ittici. Il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che finanzia i pagamenti diretti della PAC, non fa parte dei Fondi SIE, ma circa il 20% dei pagamenti diretti può essere considerato rilevante dal punto di vista climatico.

3.3 Efficienza

I costi amministrativi direttamente derivanti dalla strategia erano bassi e per lo più limitati alla Commissione, ad eccezione dei programmi di finanziamento in cui altre organizzazioni (ad esempio nazionali) integrano i finanziamenti dell'UE. I costi per le altre parti interessate erano volontari nella maggior parte dei casi e principalmente legati all'accesso ai fondi dell'UE.

I benefici legati alla strategia sono stati raggiunti a basso costo grazie agli effetti moltiplicatori delle sue azioni in materia di orientamento, coordinamento, diffusione, dimostrazione e integrazione in altre politiche e programmi di finanziamento.

Nel complesso, la strategia dell'UE offre un buon rapporto qualità-prezzo, poiché le otto azioni della strategia possono essere considerate altamente efficienti in termini di costi. Ad esempio, si stima che i progetti LIFE, compresi quelli di adattamento, abbiano prodotto benefici per la società per circa 1,7 miliardi di euro nel 2014, quattro volte il bilancio complessivo di LIFE per quell'anno.