



DOCUMENTAZIONE PER LE COMMISSIONI RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI BRUXELLES, 19 APRILE 2011

L'UE E I NEGOZIATI INTERNAZIONALI PER IL CLIMA

Con l'**11,69%** sul totale delle emissioni globali di gas serra (calcolato nell'anno 2005 - fonte: UNFCCC "World Resources Institute, [Climate Analysis Indicator Tool](#) - CAIT), l'**Unione europea** si colloca **tra i maggiori emettitori di gas serra del pianeta**, ed è preceduta solo da Cina (16,64%) e USA (15,78%). Con il pacchetto 20-20-20, tuttavia, l'**UE è l'unico attore mondiale ad aver già definito livelli obbligatori di riduzione per gli Stati membri (-20% con opzione a -30% rispetto ai livelli del 1990 in presenza di impegni comparabili da parte degli altri paesi sviluppati)** proponendosi, attraverso l'esempio, sia di coinvolgere i paesi industrializzati nel processo di abbattimento delle emissioni, sia di incentivare i paesi in via di sviluppo a partecipare alla strategia globale.

Con il cd. **pacchetto clima-energia** approvato nel dicembre 2008 (G.U.U.E. del 5 giugno 2009) l'UE si è dotata degli strumenti normativi necessari a:

- **ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20%**
- **aumentare la quota di energie rinnovabili al 20%**
- **migliorare l'efficienza energetica del 20%.**

DAL 20 AL 30%

Il 26 maggio 2010 la Commissione ha presentato una comunicazione ([COM\(2010\)265](#)) con la quale si rinuncia, nell'attuale fase, a **modificare l'obiettivo del 20%** di riduzione delle emissioni di gas serra per portarlo al 30% in considerazione della crisi economica in atto. Nella comunicazione si afferma, inoltre, che dal 2008 **i costi assoluti per l'obiettivo del 20%** sarebbero diminuiti **da 70 a 48 miliardi di euro l'anno** (pari allo 0,32% del PIL) fino al 2020, mentre quelli connessi all'obiettivo del 30% vengono stimati a 81 miliardi di euro l'anno. Il **Consiglio ambiente del 14 ottobre 2010** ha deciso di **continuare a esaminare opzioni per spostare oltre il 20% l'obiettivo di riduzione di gas serra dell'UE**, sotto la direzione strategica del Consiglio europeo.

In vista della **conferenza internazionale sul clima presso l'ONU**, svoltasi nel **dicembre 2010** a **Cancún**, il 25 novembre 2010 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione sui cambiamenti climatici](#) nella quale afferma che la **fissazione di un obiettivo di ulteriore riduzione delle emissioni di CO2 fino al 30% entro il 2020** sarebbe nell'interesse della futura crescita economica dell'Unione europea. Attualmente, la Commissione ambiente del Parlamento europeo (ENVI) sta esaminando una [relazione](#) sull'opportunità di un aumento dell'obiettivo di riduzione di emissioni di gas serra oltre il 20% (relatore Bas Eickhout, Verdi/ALE, Olanda) nel quale si rafforzano le conclusioni della Comunicazione della Commissione europea sull'**urgenza di un aumento unilaterale da parte dell'UE dell'obiettivo di riduzione**. La relazione potrebbe essere votata in Commissione il 24 maggio.

LA CONFERENZA DI CANCÚN

L'Unione europea ha accolto favorevolmente gli **accordi raggiunti il 12 dicembre 2010 alla Conferenza ONU sul clima di Cancún**, giudicando equilibrate e sostanziali le decisioni prese. A un anno dall'esito deludente della precedente Conferenza di Copenaghen del 2009, secondo l'UE l'accordo di Cancún rappresenta un passaggio importante che lascia aperta la discussione sul protocollo di Kyoto e sulla possibilità di definire **un quadro completo e giuridicamente vincolante** per l'azione climatica globale per il periodo successivo al 2012.

Tra i punti chiave dell'accordo, l'impegno ad attivare un **meccanismo di finanziamento rapido**, per il periodo **2010-2012**, di circa **30 miliardi di dollari** per favorire azioni climatiche immediate - per il quale **l'UE si è formalmente impegnata per 7,2 miliardi di euro** - e l'istituzione di un **Fondo verde per il clima** attraverso il quale gestire i **100 miliardi di dollari all'anno** che i paesi sviluppati si sono impegnati a mobilitare **entro il 2020** per finanziare per misure di adattamento e **mitigazione nei paesi in via di sviluppo**. Il pacchetto di decisioni comprende, inoltre: il riconoscimento, per la prima volta in un documento dell'ONU, che il riscaldamento globale esso dovrà essere tenuto al di **sotto di 2° C** rispetto alla temperatura preindustriale; un processo per definire la data entro cui raggiungere il picco delle

emissioni globali; obiettivi condivisi di riduzione delle emissioni globali per il 2050 ancorati a un meccanismo in ambito ONU, che impegnano ciascun paese sulla base di decisioni volontarie e non vincolanti.

Il Consiglio ambiente del 14 marzo 2011, nel giudicare positivi gli accordi raggiunti a Cancún, pur ribadendo la preferenza per un unico strumento giuridicamente vincolante che incorpori gli elementi essenziali del protocollo di Kyoto, ha confermato la **disponibilità a prendere in considerazione un secondo periodo di adempimento ai sensi del protocollo di Kyoto**, nella prospettiva di un quadro globale e completo in cui siano coinvolte tutte le principali economie. Il **Consiglio ECOFIN** del 15 marzo 2011 ha riaffermato **l'impegno dell'UE** a partecipare con un totale di **7,2 miliardi di euro** al fondo di finanziamento rapido per il periodo 2010-2012.

In un [documento di lavoro](#) (SEC(2011)487) pubblicato l'8 aprile 2011 la Commissione europea, confermando le conclusioni del gruppo consultivo per il finanziamento dei cambiamenti climatici presso il Segretariato generale dell'ONU, **considera "difficile ma fattibile" per i paesi sviluppati mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per finanziare una significativa azione di mitigazione nei paesi in via di sviluppo, secondo quanto concordato a Cancún nel 2010.** Il documento prospetta un possibile quadro di *governance* per l'attuazione tale finanziamento, di cui l'UE potrebbe coprire **una quota pari a circa un terzo**, basato sulla ricerca del giusto equilibrio tra finanziamenti pubblici, finanziamenti provenienti dai mercati internazionali di carbonio, fondi privati, in cui risulterà importante il ruolo di leva delle banche di sviluppo nonché un forte coordinamento internazionale.

GLI OBIETTIVI A LUNGO TERMINE

I tre obiettivi per il 2020 fissati dal pacchetto clima-energia sono stati **integrati** dal Consiglio europeo del giugno 2010 **nei cinque traguardi stabiliti dalla [strategia "Europa 2020"](#)** per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

In una prospettiva di più lungo periodo, il Consiglio europeo ha sostenuto già nell'ottobre 2009 l'obiettivo dell'UE di **ridurre le emissioni dall'80 al 95% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050**, nel contesto delle riduzioni che, secondo il Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), i paesi sviluppati dovrebbero realizzare collettivamente.

USO EFFICIENTE DELLE RISORSE

L'obiettivo di riduzione a lungo termine dell'80-95% entro il 2050 è al centro della [comunicazione \(COM\(2011\)21\)](#) sull'**uso efficiente delle risorse in Europa** - una delle sette iniziative faro da attuare nel quadro della strategia Europa 2020 - presentata dalla Commissione il 26 gennaio 2011. La Commissione individua **l'efficienza delle risorse come principio guida trasversale a diversi settori delle politiche comunitarie**: energia, clima, trasporti, industria, servizi, agricoltura, pesca, biodiversità e sviluppo regionale. L'attenzione, in particolare, è focalizzata verso **l'intera catena dei materiali**, dall'estrazione o dalla raccolta delle risorse, passando dalla produzione, distribuzione e consumo, fino al riciclaggio e al trattamento finale, al fine di **spostare l'attenzione** dai singoli materiali, prodotti o processi, **all'intero sistema dei flussi di materiali**, nonché alla comprensione degli impatti lungo l'intero ciclo di vita, in modo da individuare scelte politiche vantaggiose per l'ambiente, convenienti sul piano dei costi, ed eque nei confronti delle generazioni successive, rispetto ad altre aree geografiche o settori industriali. L'iniziativa faro prospetta un insieme di misure a medio e a lungo termine, alcune delle quali già presentate, tra le quali si segnala: il **piano di efficienza energetica** (vedi infra), da attuare entro il 2020; il **libro bianco sul futuro del trasporto**, presentato il 28 marzo ([COM\(2011\)144](#)) e inteso a creare uno spazio europeo unico dei trasporti più concorrenziale e integrato con l'obiettivo, tra gli altri, di **ridurre le emissioni di anidride carbonica nei trasporti del 60% entro il 2050.**

ROADMAP 2050

Un'ulteriore contributo all'analisi delle modalità per **raggiungere l'obiettivo UE di riduzione delle emissioni di gas serra dell'80-95%** è definito nella proposta presentata dalla Commissione l'8 marzo relativa a una **tabella di marcia (COM(2011)112)** che, **entro il 2050**, dovrebbe trasformare, in maniera economicamente sostenibile, l'Europa in una società a basse emissioni di carbonio. L'analisi dei vari scenari, individua un'opzione efficace in termini di costi nel realizzare **riduzioni interne delle emissioni**, rispetto ai livelli del 1990, **del 25% nel 2020, del 40% entro il 2030, e del 60% entro il 2040.** Tale approccio comporterebbe, sempre rispetto al 1990, **riduzioni annue di circa l'1% nel primo decennio fino al 2020**, dell'1,5% nel secondo decennio, dal 2020 al 2030, e del 2% negli ultimi due decenni fino al 2050 grazie alla disponibilità di una più ampia gamma di tecnologie con un buon rapporto costi-efficacia.

Secondo l'analisi della Commissione, **la piena realizzazione delle politiche esistenti, compresi gli obiettivi del pacchetto clima-energia, consentirebbe all'UE di superare l'obiettivo di riduzione del 20% e di conseguire entro il 2020 un abbattimento delle emissioni del 25%.** Un percorso meno ambizioso, secondo la Commissione, potrebbe invece consolidare gli investimenti ad elevata intensità di carbonio, con un conseguente aumento dei prezzi del carbonio e costi generali significativamente più elevati sull'intero periodo.

EFFICIENZA ENERGETICA

Nel prendere atto che **il raggiungimento entro il 2020 dell'obiettivo di migliorare l'efficienza energetica del 20% non appare prossimo**, il Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 nelle sue

conclusioni ritiene comunque non giustificata, al momento, la fissazione di obiettivi aggiuntivi e vincolanti in materia, rinviando al 2013 l'eventuale riesame di tale obiettivo e la considerazione di ulteriori misure, se necessarie. Sulla base delle indicazioni del Consiglio europeo, l'8 marzo la Commissione ha presentato un **nuovo piano d'azione per l'efficienza energetica 2011** ([COM\(2011\)109](#)) inteso a rafforzare le azioni necessarie al raggiungimento dell'obiettivo UE del 20% di risparmio energetico attraverso un approccio in due fasi: iniziale sostegno agli Stati membri nell'elaborazione di piani nazionali e nell'attuazione della normativa vigente, e successiva revisione, **nel 2013**, dei risultati ottenuti al fine di valutare l'eventuale introduzione di obiettivi giuridicamente vincolanti.

ATTUAZIONE DEL PACCHETTO CLIMA ENERGIA

IL PACCHETTO CLIMA-ENERGIA

Nel quadro del pacchetto clima-energia, la direttiva [2009/29/CE](#) perfeziona il **sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (sistema UE-ETS)** e lo estende anche a gas come l'ossido di azoto (fertilizzanti) e i perfluorocarburi (produzione di alluminio), nonché tutte le grandi fonti industriali di emissioni, ad esempio le centrali elettriche. Il nuovo UE-ETS riguarda **10 500 impianti** nei settori dell'industria e dell'energia, che rappresentano collettivamente il **40% delle emissioni globali di gas serra dell'UE**. I paesi aderenti possono scambiare le rispettive quote nell'ambito di un contingente globale fissato a livello europeo. La nuova direttiva, in particolare, prevede un **sistema di aste, dal 2013, per l'acquisto delle quote di emissione**, i cui introiti andranno a finanziare misure di riduzione delle emissioni e di adattamento al cambiamento climatico. Viene altresì previsto che il **quantitativo comunitario di quote rilasciate** ogni anno a decorrere **dal 2013 diminuisca** in maniera lineare, a partire dall'anno intermedio del periodo 2008-2012, di un fattore pari all'**1,74%** rispetto al quantitativo medio annuo totale di quote rilasciate dagli Stati membri conformemente alle decisioni della Commissione sui loro piani nazionali di assegnazione per il periodo 2008-2012.

Gli impegni comunitari in materia di riduzione dei gas serra sono completati dalla [decisione 406/2009/CE](#) che fissa **obiettivi nazionali di riduzione** rispetto ai livelli del 2005 (**per l'Italia il 13%**) per ricomprendere i **settori non rientranti nel sistema ETS** (come i trasporti, l'edilizia, l'agricoltura e i rifiuti) e prevede meccanismi di flessibilità che riconoscono all'**Italia**, insieme ad altri undici paesi, il diritto di disporre di un numero più elevato di crediti maturati con progetti verdi realizzati all'estero ricorrendo all'utilizzo dei meccanismi di sviluppo pulito e di attuazione congiunta (CDM/JI) - in particolare, il limite massimo dei crediti autorizzati potrà essere esteso dal 3% al **4%**, nonché **dalla direttiva 2009/31/CE**, che prevede l'istituzione di un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico ambientalmente sicuro di CO₂.

Il pacchetto comprende anche la nuova direttiva [2009/28/CE](#) che introduce **obiettivi nazionali giuridicamente vincolanti (per l'Italia il 17%)** e una serie di disposizioni intese a **facilitare lo sviluppo delle energie rinnovabili**, ad esempio, l'obbligo per gli Stati membri di predisporre **piani d'azione nazionali**, di riformare le procedure di pianificazione e di sviluppare le reti elettriche. La Commissione ([COM\(2011\)31](#)) considera incoraggianti i progressi finora ottenuti nello sviluppo delle energie rinnovabili - nel 2009, il 62% degli investimenti nella produzione di energia hanno riguardato le rinnovabili - sottolineando tuttavia il bisogno di perfezionare il quadro dei finanziamenti, sia a livello di Stati membri che di Unione, per **raggiungere rapidamente i 70 miliardi di euro di investimento l'anno**, soglia ritenuta necessaria per l'obiettivo del 20%.

IL RECEPIMENTO DEL PACCHETTO CLIMA-ENERGIA (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

La **delega per il recepimento** delle 4 direttive comprese nel cd. **pacchetto clima-energia** (pubblicato nella G.U.U.E. del 5 giugno 2009) è stata concessa al Governo con la **legge comunitaria 2009** (L. 96/2010).

Con il **D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28**, è stata recepita la **direttiva 2009/28/CE** sulla **promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili**. In particolare, la direttiva recepita dal D.Lgs. 28/2011 mira ad istituire un quadro comune per la promozione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e, per ciascuno Stato membro, fissa un obiettivo per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia entro il 2020, coerente con l'obiettivo globale «20-20-20» dell'Unione europea. **Per l'Italia**, a fronte di una quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia riferita al 2005 del 5,2%, viene fissato per il 2020 un **obiettivo del 17%**. Per quanto riguarda il settore dei trasporti, la quota di energia da fonti rinnovabili deve essere pari almeno al 10% del consumo finale di energia entro il 2020.

Il **decreto legislativo 28/2011** è finalizzato al potenziamento e alla razionalizzazione del sistema per incrementare l'efficienza e l'utilizzo delle fonti rinnovabili. Esso prevede la definizione di un nuovo sistema di incentivi e nel contempo si propone di diminuire gli oneri "indiretti" legati al processo di realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (dall'autorizzazione alla connessione, all'esercizio).

In tempi brevi dovrebbe essere pubblicato il decreto legislativo (su cui le Camere hanno espresso il proprio parere nel febbraio scorso) di recepimento della **direttiva 2009/30/CE** che ha come obiettivo la riduzione (di almeno il 6% entro il 2020) delle **emissioni di inquinanti atmosferici e di gas serra** prodotte dai combustibili utilizzati nei trasporti stradali e non stradali. Tale riduzione viene perseguita tramite il **divieto di commercializzazione di benzine e combustibili diesel con tenore di zolfo e additivi superiori ai nuovi limiti** sanciti dalla direttiva e alle nuove caratteristiche di sostenibilità che i biocombustibili dovranno avere; per la fabbricazione di questi ultimi sarà infatti vietato l'impiego di materie prime che può cagionare danni all'agricoltura e l'utilizzo di terreni che mediante la conversione a fonte di produzione possano provocare una perdita di carbonio non compensabile. Il decreto, in linea con quanto

previsto dalla direttiva, si applicherà a veicoli stradali, macchine mobili non stradali, trattori agricoli e forestali, imbarcazioni da diporto e altre navi adibite alla navigazione interna quando non sono in mare.

Gli schemi di decreto per il recepimento della **direttiva 2009/29/CE** (che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere l'UE-ETS) e della **direttiva 2009/31/CE** (che prevede l'istituzione di un quadro giuridico per lo **stoccaggio geologico ambientalmente sicuro di CO₂**) **non sono ancora stati presentati** alle Camere per l'ottenimento del prescritto parere.

Relativamente alla direttiva 2003/87/CE (che ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas serra nella Comunità - denominato *Emission Trading System* (ETS) - al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di efficacia dei costi ed efficienza economica), su cui andranno ad incidere le modifiche della direttiva 2009/29/CE, si ricorda che essa è stata recepita con il **D.Lgs. 4 aprile 2006, n. 216**, successivamente modificato e integrato dal **D.Lgs. 51/2008**. Ulteriori modifiche sono state apportate anche dal **D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 257**, di recepimento della **direttiva 2008/101/CE**, che ha modificato la direttiva 2003/87/CE al fine di includere le **attività di trasporto aereo** nell'ETS. In attuazione delle citate disposizioni comunitarie e nazionali sull'ETS, i Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico hanno approvato dapprima il **Piano nazionale di assegnazione (PNA) delle quote di CO₂ per il periodo 2008-2012** e successivamente, in data 29 febbraio 2008, la **Decisione di assegnazione per il periodo 2008-2012**.

LA DECISIONE DI ASSEGNAZIONE E LE EMISSIONI DEI "NUOVI ENTRANTI"

La Decisione di assegnazione delle quote di CO₂ per il periodo 2008-2012 individua il numero di quote complessivo, a livello di settore e a livello di impianto, assegnato nel periodo 2008-2012, nonché le modalità per il trattamento degli impianti "nuovi entranti" nel sistema e delle chiusure di impianti nel medesimo periodo.

Relativamente alla cd. riserva per i nuovi entranti, si ricorda che l'**art. 2, comma 554, lettera e), della legge finanziaria per il 2008** (legge n. 244/2007) ha previsto che le risorse recuperate a seguito di provvedimenti di revoca totale o parziale delle agevolazioni previste dalla legge n. 488 del 1992 nell'ambito degli interventi ordinari nelle aree sottoutilizzate del territorio nazionale siano destinate, tra l'altro, alla creazione di un «Fondo per la gestione delle quote di emissione di gas serra di cui alla direttiva 2003/87/CE», da destinare alla citata «**riserva nuovi entranti**», secondo modalità stabilite con apposito decreto interministeriale.

In seguito all'esaurimento della "Riserva nuovi entranti" prevista dalla Decisione di assegnazione per il periodo 2008-2012, l'**art. 2 del D.L. 72/2010** (convertito dalla legge 111/2010) ha dettato le necessarie misure per l'**assegnazione gratuita di quote di emissione di CO₂ ai nuovi impianti entrati in esercizio**.

LA RATIFICA ITALIANA DEL PROTOCOLLO DI KYOTO E LE MISURE NAZIONALI DI ATTUAZIONE

La normativa sull'*emission trading* rappresenta uno degli strumenti principali per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, ratificato dall'Italia con la **legge 120/2002**.

In attuazione delle disposizioni contenute nella L. 120/2002, il Ministero dell'ambiente ha provveduto ad elaborare il **Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra 2003-2010** (per consentire all'Italia di rispettare l'obiettivo di riduzione del 6,5% previsto dal Protocollo di Kyoto), nonché la proposta di revisione della delibera CIPE n. 137 del 19 novembre 1998, recante le "linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra". Tali documenti, approvati con la **delibera CIPE 19 dicembre 2002, n. 123**, contengono, secondo quanto previsto dalla legge di ratifica, l'individuazione delle politiche e delle **misure finalizzate al contenimento ed alla riduzione delle emissioni di gas serra**.

Per il finanziamento di tali misure è intervenuto l'**art. 1, commi 1110-1115, della legge n. 296/2006** (finanziaria 2007), che ha istituito, presso la Cassa depositi e prestiti S.p.A., un **Fondo rotativo per l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato** (a soggetti pubblici o privati) delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto, con una dotazione di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2007-2009 (norma attuata con il successivo D.M. ambiente 25 novembre 2008 che ha dettato la disciplina delle modalità di erogazione dei citati finanziamenti).

Tale norma è stata attuata con il successivo **D.M. ambiente 25 novembre 2008** che ha dettato la disciplina delle modalità di erogazione dei citati finanziamenti.

Sull'effettivo utilizzo del Fondo, il Governo ha riferito alla Camera in risposta all'**interrogazione Mariani n. 5-03436** del 22 settembre 2009.

Si ricorda, infine, che l'**art. 2, comma 9, della legge 7 aprile 2011, n. 39**, prevede che, in **allegato al DEF** (Documento di economia e finanza), sia presentato un **documento, predisposto dal Ministro dell'ambiente**, sentiti gli altri Ministri interessati, **sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra**, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi.