

A L L E G A T I

ALLEGATO 1

**COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE STRATEGIE NAZIONALI PER IL
RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEFINITI DAL PROTOCOLLO DI KYOTO**

**AUDIZIONE DI
CONFINDUSTRIA**

Roma, 30 maggio 2002

E' difficile valutare oggi con precisione i costi economici e i benefici ambientali connessi all'attuazione del Protocollo di Kyoto.

Da un lato vi è, infatti, la complessità implicita alle risposte economiche e tecnologiche richieste da una politica di così ampia scala, che si somma alla persistente incertezza scientifica sui cambiamenti del clima globale e sugli impatti effettivi delle attività umane.

Dall'altro lato vi è la criticità rappresentata dalla "non globalità" del Protocollo, non essendo previsti impegni quantificati per i Paesi in via di sviluppo.

Questi ultimi diverranno nel prossimo futuro i maggiori emittenti di gas serra e già oggi la Banca Mondiale ha stimato che essi immettano in atmosfera una tonnellata di carbonio equivalente ogni 1.000 dollari di PIL mentre i Paesi avanzati immettono una tonnellata di carbonio ogni 5.000 dollari di PIL.

A tutto ciò si aggiunga un'altra criticità rappresentata dalla non ratifica del Protocollo da parte degli USA che accresce ancora di più la parte del globo terrestre che resta estranea al trattato.

Emblematico è, poi, il caso della Cina che si sta industrializzando con passi da gigante ed a cui niente è dovuto fino al 2012, anno in cui il Protocollo di Kyoto entrerà in vigore anche per essa.

E' evidente che gli obiettivi degli altri Paesi diventano, a questo punto, ancora più stringenti.

Il problema è evidente a livello europeo e, in particolare, in Italia dove gli impegni assunti negli anni passati, in termini di obiettivi e strumenti, appaiono più il risultato di valutazioni politiche che di rigorose analisi costi-benefici.

La politica adottata finora dall'Italia per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, nonché quella che dovrà verosimilmente adottare, può dar luogo ad un'ampia incertezza economica, a causa sia degli ambiziosi impegni assunti per i target di riduzione delle emissioni sia degli strumenti utilizzabili per raggiungerli.

La scelta di un obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del 6,5% al 2008-2012 rispetto al 1990, è sicuramente ambiziosa.

All'Italia è imposto un impegno più oneroso di quello assunto da Paesi come Germania, Francia, Regno Unito, Giappone.

E' stato, del resto, lo stesso Ministro dell'Ambiente a ricordare che ai fini degli impegni sottoscritti dai vari Paesi "Più complesso appare il caso di quei Paesi a maggior efficienza che dovranno raschiare il fondo del barile nei settori industriali e dei trasporti, con costi marginali elevati, come l'Italia e l'Olanda".

Va peraltro rimarcato che, dopo il 1990, le emissioni di gas serra in Italia hanno mantenuto il trend storico di crescita. Ormai al 2008, anno di inizio del periodo di adempimento del Protocollo di Kyoto, ci separano meno di 6 anni.

Oltre che con il fattore tempo, l'onerosità dell'obiettivo italiano è da porre in relazione con le caratteristiche proprie del sistema energetico ed economico italiano, che rendono estremamente realistico il rischio di veder funzionare l'impegno italiano per Kyoto come ostacolo alla crescita economica complessiva del Paese.

Per quanto riguarda l'Italia c'è sicuramente preoccupazione, non perché non si ritenga motivata un'azione contro l'effetto serra, ma in quanto una caratteristica fondamentale dell'Italia nel confronto internazionale è una elevata efficienza energetica in termini di consumo totale di energia per unità di PIL.

L'Italia è, invece, relativamente meno efficiente di altri Paesi sul piano delle emissioni totali di gas serra, in conseguenza di vari fattori tra i quali spicca la rinuncia al nucleare ampiamente presente nel mix energetico di altri grandi Paesi europei che, quindi, presentano una più elevata efficienza totale di emissioni. Si consideri che la Francia ha potuto assumere impegni di riduzione poco rilevanti in sede di burden sharing europeo anche in base alle riduzioni di emissioni derivanti dagli investimenti in nucleare.

Occorre essere consapevoli che, qualora si dovesse ricorrere prevalentemente a misure interne tradizionalmente "command and control", ne conseguirà uno spostamento degli interventi verso il livello dei consumi, con una possibile contrazione di tali livelli che potrebbe determinare una significativa limitazione del tasso di crescita del Paese.

Paradossalmente, le conseguenze sarebbero più pesanti proprio su quei settori industriali che più si sono distinti nel migliorare l'efficienza.

Obiettivi ambiziosi slegati dal contesto economico-produttivo reale rischiano di dissipare risorse che potrebbero essere impiegate con più efficacia ai fini del rafforzamento della competitività del sistema Paese.

L'Italia deve permettere che l'attuazione dei target di riduzione delle emissioni rispetti l'esigenza di massima efficacia al minimo costo dettata dal Protocollo stesso.

L'obiettivo di riduzione fissato dalla politica italiana può essere perseguito solo facendo leva, in modo integrato, su tutti gli strumenti ammessi dal Protocollo di Kyoto.

Dovrà essere valutato con molta attenzione il miglioramento reale, e non ipotetico, che potrà essere realizzato sul versante dell'efficienza energetica, al fine di non penalizzare la competitività del sistema Paese, tenendo conto che diversi settori industriali già presentano una elevata efficienza energetica.

E, conseguentemente, dovranno essere valorizzati al massimo il potenziamento dei pozzi e dei serbatoi di gas serra (gestione delle foreste, forestazione e riforestazione), la promozione di forme di agricoltura più sostenibili, lo sviluppo e il ricorso a fonti rinnovabili, i meccanismi flessibili di Joint Implementation e Clean Development Mechanism, che permettono di acquisire crediti di emissione.

Attenzione dovrà essere posta all'impiego di fonti a più basse emissioni specifiche di CO₂, tra le quali il gas naturale.

Efficacia e bassi costi dipendono, infatti, dalla scelta di strumenti capaci di aumentare l'efficienza totale del sistema energetico e produttivo in termini di emissioni senza ridurre la competitività e il tasso di crescita.

E' necessaria una valutazione congiunta da parte di Governo e industria sulle possibilità offerte all'Italia dagli strumenti flessibili di attuazione del Protocollo di Kyoto.

L'internazionalizzazione dell'industria italiana attraverso investimenti diretti esteri che si dirigono in aree di grande rilievo per la riduzione delle emissioni globali, come i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in transizione, deve rappresentare un'opportunità per raggiungere gli obiettivi italiani post-Kyoto con costi ridotti e possibili vantaggi economici per l'Italia e per gli altri Paesi coinvolti.

Occorre sfruttare le potenzialità di sviluppo di accordi volontari a livello industriale che possano essere alternativi rispetto agli schemi di fiscalità ambientale.

In particolare, l'introduzione di misure fiscali potrebbe essere subordinata al raggiungimento degli obiettivi assegnati attraverso schemi di accordi volontari, come è avvenuto già in alcuni Paesi europei in connessione con l'introduzione della fiscalità energetico-ambientale.

L'Italia è ancora lontana dagli standard degli altri Paesi europei nel campo degli accordi volontari ambientali e lo sviluppo di questi ultimi in relazione agli impegni di Kyoto può essere una significativa opportunità di avvicinamento.

Devono essere attivati meccanismi efficaci di partecipazione dell'industria allo sviluppo di energie rinnovabili, individuando i soggetti economici rilevanti di ciascun settore delle fonti rinnovabili, coinvolgendoli come realizzatori degli investimenti in un quadro semplice, certo e stabile di regole ed incentivi basati sul merito ambientale dei progetti.

Anche in questo ambito una direzione da perseguire è quella degli accordi volontari intersettoriali.

E', inoltre, necessario puntare al raggiungimento di mercati delle energie rinnovabili competitivi ed economicamente sostenibili; è, quindi, essenziale un forte impegno sull'incentivazione, non solo del mercato, ma anche degli investimenti in R&S, volti a migliorare l'economicità di tali fonti.

Occorre evitare, infatti, che eccessive ambizioni sulle energie rinnovabili, trovando un contesto tecnico-economico di realizzazione critico, portino a difficoltà di raggiungimento degli obiettivi generali e, nel contempo, ad elevati costi.

Esiste, poi, in Italia un più generale problema di valutazione delle politiche ambientali.

Gli Stati Uniti e il Regno Unito adottano sistematicamente le procedure di valutazione dei costi e dei benefici delle politiche ambientali; i Trattati dell'Unione Europea prescrivono forme esplicite di valutazione dei costi e dei benefici dei provvedimenti ambientali comunitari; analisi di questo tipo si vanno sempre più diffondendo.

Nonostante le politiche energetico-ambientali siano di impatto diffuso e profondo sull'economia e richiedano, in presenza di impegni quantificati come quelli di Kyoto, una misura degli impatti ambientali ad esse associate, le scelte di politica energetico-ambientale rimangono largamente prive di una valutazione ex ante dei costi e dei benefici, inclusi quelli ambientali, e di un sistematico processo di monitoraggio ex post degli impatti sull'ambiente e sull'economia.

A questo proposito, vanno impostati dei meccanismi di valutazione e monitoraggio permanente degli effetti delle politiche adottate. Questi meccanismi valutativi, che si possono estendere alle politiche energetiche di implicazione ambientale, dovrebbero produrre dei feedback sistematici ai policy makers su quanto e come le politiche incidono sul sistema economico e sull'industria in una prospettiva multisettoriale, anche al fine di meglio indirizzare i processi di valutazione e revisione delle politiche stesse.

Anche il settore dei trasporti deve essere oggetto di analisi attente e di proposte efficaci e concretamente realizzabili.

Il Paese deve conciliare gli obiettivi di carattere ambientale con quelli di sviluppo economico e di incremento della produttività partendo da situazioni di forte sbilanciamento nell'utilizzo del trasporto su gomma -motorizzazione privata e autotrasporto- che non hanno riscontro, per dimensione e radicazione sul territorio, negli altri paesi.

I percorsi per conciliare ambiente e sviluppo devono, però, essere realistici e praticabili, tenendo sempre presente la considerazione fondamentale che un sistema di trasporti efficiente è già, di per sé, un sistema a minore impatto ambientale, poichè ottimizza l'uso di tutte le sue componenti: territorio, infrastrutture, energia, carburanti, mezzi e materiale rotabile, tecnologia, manutenzione, da parte di soggetti, pubblici e privati, orientati al raggiungimento di prestazioni qualitativamente efficienti.

Gli interventi che si indirizzano ai trasporti dal punto di vista fiscale - accise sui carburanti, fiscalità gravante sui veicoli, imputazione d'uso delle infrastrutture e quant'altro - in genere pensati per favorire il trasferimento di traffico da una modalità all'altra ottengono invece il risultato negativo di incrementare complessivamente i costi di trasporto quando non sono accompagnati da misure volte a migliorare l'operatività dei modi di trasporto di cui si vuole favorire l'utilizzazione.

E' evidente che un rinnovo del parco circolante (autoveicoli non catalizzati e/o di più antica immatricolazione) potrà portare benefici nell'azione di riduzione di CO₂ nel settore trasporti.

Le realizzazioni nel campo delle trazioni alternative configurano uno scenario di evoluzione tecnologica ormai ben definito. Il futuro è delle fuel cell e dell'idrogeno, una soluzione realmente praticabile, però, solo con ulteriori innovazioni tecnologiche, proprie di un orizzonte temporale oltre il 2010.

Anche la riduzione della dipendenza dal petrolio e l'impiego di carburanti sostitutivi meno inquinanti rappresentano, sicuramente, una strada da continuare a perseguire con impegno sia incentivando quanto già oggi utilizzabile (ad es. il biodiesel) sia continuando ad investire ancora molto sul piano della ricerca e della tecnologia.

Solo attraverso opportune misure di stimolo e la creazione di adeguate opportunità sarà inoltre possibile sviluppare modalità di trasporto alternative alla strada. Lo sforzo maggiore per raggiungere concretamente l'obiettivo del riequilibrio modale è quello di dare massimo impulso agli investimenti nel campo delle infrastrutture e delle reti di trasporto, da affiancare agli interventi di gestione e di regolazione dell'esistente.

Nel settore ferroviario, pre-condizione necessaria per lo sviluppo del trasporto su rotaia è quella di pervenire ad una reale apertura del mercato, in modo da favorire la competizione tra le compagnie ferroviarie armonizzando le condizioni di concorrenza non solo fra modalità di trasporto, strada, mare, rotaia, ma anche all'interno dei singoli modi, come la ferrovia, per quanto riguarda le merci sulle lunghe distanze, la diffusione della intermodalità e delle tecniche di trasporto combinato strada-ferrovia e di autostrada viaggiante, che richiedono investimenti in tecnologia ed organizzazione, interoperabilità delle reti nazionali ed attente manovre sul fronte dei prezzi d'offerta del servizio.

Il trasporto marittimo, con l'attivazione delle autostrade del mare, può rappresentare una valida alternativa di scelta competitiva di trasporto. Strumento, che ha dato buoni risultati in campo ambientale, da sviluppare ulteriormente, è quello degli accordi volontari fra utilizzatori, armatori ed

altre categorie interessate, volti a migliorare gli standard ambientali del trasporto marittimo con la dismissione di naviglio obsoleto, come quello sottoscritto nel giugno scorso fra Confindustria e Ministeri dell'ambiente e dei trasporti.

In ultima analisi, anche nel settore trasporti, ipotizzare azioni eccedenti gli impegni già assunti o quelli in corso per il miglioramento dei veicoli e/o dei combustibili, rischia di gravare pesantemente sui costi del sistema Italia senza, per altro, garantire un "vero" ritorno in termini di benefici ambientali.

Il Ministro Matteoli, nel corso dell'audizione in Parlamento dello scorso 11 ottobre, ha ricordato che "se l'obiettivo posto all'Italia dovesse essere raggiunto solo con misure interne, la dimensione dei necessari investimenti pubblici e privati è stimata in circa 100.000-115.000 miliardi di lire in dieci anni, con una criticità rappresentata dalla dimensione degli investimenti necessari nel primo periodo (due-sei anni), durante il quale non si manifesteranno risultati in termini di risparmio energetico, ma potrebbe invece determinarsi una sottrazione di risorse per altri settori vitali, con effetti macroeconomici difficilmente valutabili".

CONCLUSIONI

Si impone, quindi, la necessità di sviluppare un piano d'azione del nostro Paese che tenga conto della oggettiva situazione di difficoltà in cui potrebbe venirsi a trovare l'intero sistema sociale, economico e produttivo italiano.

A livello comunitario occorre che, pur confermando la volontà dell'Italia di muoversi all'interno della posizione dell'Unione Europea, ci si adoperi affinché vengano adottate decisioni omogenee in modo tale che i singoli Stati membri si trovino a fronteggiare il medesimo "vincolo ambientale" senza compromettere la propria competitività all'interno del mercato.

Non ci si può limitare, quindi, ad imporre acriticamente percentuali di riduzione rispetto alla situazione del 1990 quando a quella data l'efficienza dei sistemi energetici dei vari Paesi era molto disforme e l'Italia era sicuramente già molto più avanti degli altri.

Va privilegiato il ricorso più ampio possibile agli strumenti flessibili che il Protocollo prevede, riducendo al minimo le misure di carattere interno, superando la logica del "command and control" e privilegiando gli accordi volontari.

Occorre una volta per tutte abbandonare la strada del passato ed evitare di ripetere gli errori di politiche impositive, lontane dai percorsi di miglioramento realmente ottenibili, slegate dalla necessità di salvaguardare la competitività del sistema, che oltretutto non sono state mai in grado di produrre concreti miglioramenti sul versante dell'ambiente.

Deve instaurarsi anche in Italia una politica che punti all'incentivazione della ricerca scientifica e tecnologica, all'implementazione di strumenti di politica interna basati sulla concessione di incentivi fiscali nel settore delle energie rinnovabili, all'allargamento del raggio delle iniziative internazionali, alla concessione di maggiori riconoscimenti a quanto le imprese hanno fatto e stanno facendo per migliorare le proprie performances ambientali.

ALLEGATO 2

CONFINDUSTRIA

**Considerazioni sulla proposta
di Direttiva comunitaria
in tema di Emissions Trading**

Maggio 2002

Premessa

Per i sistemi industriali dei Paesi economicamente più avanzati, l'utilizzo di meccanismi flessibili nell'attuazione degli impegni previsti dal Protocollo di Kyoto può rappresentare un'occasione per ridurre in modo significativo i costi di adeguamento e per promuovere nuove occasioni di sviluppo e di cooperazione economica sia con altri Paesi industrializzati sia con sistemi economici in via di sviluppo.

Tuttavia, perché questa occasione possa essere pienamente colta è necessario che i sistemi, gli strumenti e le regole che sono in corso di definizione a livello internazionale e nazionale risultino coerenti con criteri fondamentali quali la neutralità rispetto alle dinamiche competitive, la flessibilità e più in generale la sostenibilità economica per i Paesi, i settori industriali e le imprese coinvolte nella loro attuazione.

Questa esigenza è particolarmente sentita dall'industria italiana, che si trova ad affrontare nei prossimi anni target di riduzione delle emissioni estremamente impegnativi e onerosi, soprattutto in considerazione dell'elevato livello di efficienza energetica raggiunto già dal nostro Paese in seguito alle scelte di politica industriale, energetica e ambientale compiute negli scorsi decenni.

L'esigenza di garantire questo equilibrio assume particolare importanza nel caso della proposta di Direttiva per il sistema comunitario di *Emissions Trading* attualmente in discussione nelle diverse sedi comunitarie e nazionali, che rappresenta una delle prime iniziative concrete di attuazione del Protocollo di Kyoto a livello comunitario. Sulla proposta in oggetto vengono di seguito formulate alcune considerazioni e proposte di modifica del testo presentato dalla Commissione.

CONSIDERAZIONI ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA

Principi di base

- L'applicazione della direttiva dovrà avvenire attraverso il costante coinvolgimento dei rappresentanti dei settori interessati, che permetta di prendere in considerazione le specificità di ciascun settore anche a livello ambientale e di garantire una maggiore flessibilità nella determinazione dei target.
- Il sistema dovrà garantire il riconoscimento degli sforzi già compiuti dall'industria (*early action*): questo per non penalizzare quei paesi come l'Italia che si presentano già da oggi con sistemi industriali caratterizzati da una elevata efficienza energetica.

Il caso dell'industria cartaria

Nell'industria cartaria, trascurando i già sostanziali progressi conseguiti in precedenza e considerando unicamente quelli negli anni dal 1990 al 1997, secondo la Conferenza Energia e Ambiente, il complesso degli interventi effettuati in tale periodo aveva consentito al 1997 di ottenere una riduzione dei fabbisogni energetici di circa 440.000 tep/a rispetto al 1990 e corrispondenti emissioni evitate di gas serra di poco meno di 1.000.000 t/a di equivalente CO₂.

Nella stessa sede si individuava inoltre nel settore cartario un'ulteriore rilevante potenzialità di riduzione rispetto al trend tendenziale dei consumi di fonti energetiche e di emissione di gas serra entro l'anno 2010, valutabile rispettivamente da 450.000 a 650.000 tep/a e da 1.300.000 a 1.800.000 t/a di CO₂ equivalente. Questo possibile importante contributo potenziale, risultando ormai residuale sia l'ulteriore apporto offerto dalla modifica dei processi, dati i rilevanti interventi già effettuati, sia quello della diversificazione verso il gas naturale che ha raggiunto un'incidenza non superabile del 95% circa, era individuato essenzialmente nell'ulteriore sviluppo della cogenerazione, sia nel potenziamento degli esistenti impianti, sia in nuove centrali a copertura degli incrementi del fabbisogno di calore di processo.

Il caso del settore petrolifero

Nell'ambito della discussione sull'Emissions Trading è necessario segnalare la peculiarità del settore petrolifero che, per adempiere alle numerose normative di carattere ambientale stabilite dalla Comunità Europea ed in particolare quelle dirette alla formulazione di carburanti e combustibili di elevata qualità ambientale, è stata costretta, e ancor più lo sarà nel prossimo futuro, a rendere più complessa la propria struttura impiantistica con maggiori consumi di energia e conseguentemente emissioni di CO₂.

Il drastico miglioramento delle qualità ambientali dei carburanti è stato infatti ottenuto con una profonda modifica della struttura delle raffinerie, attraverso il potenziamento degli impianti di cracking catalitico e la costruzione di nuova capacità di impianti hydrocracking, desolforazione e di produzione idrogeno. In prospettiva futura sarà necessario produrre carburanti di qualità ancor più avanzata in quanto del tutto privi di zolfo.

La risultante di tali interventi comporterà inevitabili incrementi nelle emissioni di CO₂ dalle raffinerie. Tale fenomeno sarà però più che compensato dalla riduzione delle emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti grazie ai minori consumi dei veicoli, conseguibile unicamente con carburanti privi di zolfo.

Questo aspetto dovrà essere integralmente riconosciuto dalle Autorità Competenti quando si stabiliranno i criteri per le allocazioni delle assegnazioni delle emissioni di CO₂ e le regole per il funzionamento dell'Emissions Trading.

- Il sistema dovrà assicurare la competitività dell'industria europea: la Commissione durante tutto il primo periodo dovrà monitorare costantemente la compatibilità del sistema europeo con quello internazionale e apportare se necessario le modifiche indispensabili per correggere qualsiasi distorsione che il sistema di ET può provocare al sistema industriale europeo. In tal senso sarà fondamentale assicurare un buon livello di compatibilità con i sistemi di tassazione.
- Un accento particolare deve essere posto sull'esigenza di creare e implementare sistemi condivisi di misurazione, monitoraggio, verifica e certificazione dei livelli di emissione e dei livelli di riduzione effettivamente conseguiti. A tale scopo deve ritenersi particolarmente opportuna la partecipazione dei rappresentanti dell'industria nelle sedi di elaborazione di tali sistemi. . In particolare, la complessità dei controlli che dovrebbero essere svolti dalla Commissione (Art. 9 par. 3, Annesso III) potrebbe creare confusione, ritardi ed incertezze nell'attuazione; sarebbe quindi più auspicabile affidare i controlli richiesti dalla direttiva al Meccanismo di Monitoraggio Europeo esistente, per quanto riguarda gli obiettivi ambientali, mentre, per quanto riguarda gli impatti sulla competitività, si potrebbe ricorrere agli attuali meccanismi di tutela del mercato unico.

1. Copertura settoriale

Il sistema di ET si applicherà nel periodo transitorio (2005-2007) ai settori inclusi nell'allegato I. della proposta della Commissione. Tali settori coincidono con quelli regolamentati dalla direttiva IPPC per un totale di 4/5000 imprese, cui si aggiungono gli impianti che producono elettricità e calore di potenza tra i 20 e 50 megawatt. Sono invece esclusi il settore chimico e quello dell'incenerimento dei rifiuti.

Confindustria ritiene che la Commissione dovrebbe fin dall'inizio incorporare nella direttiva anche gli altri settori interessati attraverso il coinvolgimento costante dei loro rappresentanti: un tale approccio garantirebbe la valutazione delle specificità di ogni settore ed una maggiore flessibilità nella determinazione dei target.

L'esperienza inglese, che ha dato buoni risultati sotto questo profilo, dimostra l'apertura a tutti i settori non comporta complicazioni negative. L'argomentazione della Commissione di escludere alcuni settori per evitare un appesantimento amministrativo del sistema è riduttiva e potrebbe portare a distorsioni ingiustificate.

2. Gas interessati

La proposta della Commissione disciplina in un primo periodo solo le emissioni di biossido di carbonio provenienti dalle attività enumerate nell'allegato

Confindustria ritiene che la Commissione dovrebbe estendere l'applicazione della direttiva agli altri gas ad effetto serra contemplati dal Protocollo di Kyoto nel momento in cui saranno individuati e definiti i metodi di valutazione e monitoraggio delle emissioni.

3. Metodo di allocazione delle quote

La Commissione propone che durante il primo periodo 2005-2007, l'allocazione delle quote avvenga a titolo gratuito ("grandfathering"). Successivamente e in base all'esperienza avuta, la Commissione dovrebbe decidere un metodo armonizzato.

Confindustria ritiene che le quote debbano essere allocate gratuitamente. Da un lato tale sistema si caratterizza per una maggiore fattibilità e semplicità amministrativa; dall'altro, l'introduzione di un sistema a pagamento costituirebbe una vera e propria tassa ed avrebbe un effetto negativo sulla competitività delle imprese a livello mondiale. Il sistema di grandfathering dovrebbe essere confermato anche dopo il 2008.

Sarebbe bene che i criteri per l'attribuzione delle quote di emissione siano definiti a livello nazionale sulla base delle politiche nazionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, in modo che le peculiarità di ogni paese possano essere debitamente considerate. L'integrazione di tali peculiarità potrebbe invece risultare insufficiente se gli stessi criteri di allocazione saranno applicati in modo indifferenziato a tutti gli Stati membri così come previsto dall'attuale configurazione dell'allegato III.

Sarà opportuno valutare anche la fissazione degli obiettivi per l'industria non solo in termini assoluti ma anche su base relativa, cioè con riferimento al livello di produzione, al fine di meglio assicurare la compatibilità con le esigenze di sviluppo.

4. Relazione con gli altri meccanismi flessibili previsti dal protocollo di Kyoto (JI, CDM)

Gli obiettivi del protocollo di Kyoto dovranno essere raggiunti tramite un mix di strumenti ed in particolare usando tutti i meccanismi flessibili previsti in tale sede. Nella sua Comunicazione sull'attuazione della prima fase del programma europeo per i cambiamenti climatici la Commissione afferma del resto che "l'introduzione del concetto di "crediti" ottenuti grazie ai meccanismi legati ai progetti, compresa la JI e CDM servirà a ridurre i costi di conformità all'interno della Comunità Europea".

LA Commissione ha confermato che nella seconda parte dell'anno presenterà una proposta relativa agli altri due meccanismi previsti da Kyoto (Joint implementation, e Clean Development Mechanism)

E' importante di conseguenza che la direttiva assicuri il riconoscimento, in termini di abbattimento delle emissioni, alle quote generate dagli altri meccanismi previsti dal Protocollo.

5. Tetto massimo di allocazione delle quote

LA Commissione nella sua proposta lascia agli Stati membri la facoltà di decidere quante quote di emissioni emettere. Gli Stati membri sono quindi liberi di decidere il mix di politiche e strumenti da adottare per raggiungere i loro target di riduzione.

Confindustria ritiene corretto tale approccio: la fissazione a livello comunitario di un tetto massimo di quote di emissioni potrebbe provocare gravi distorsioni al mercato interno con conseguenti forti problemi di concorrenza tra un paese e l'altro e tra i settori, considerati i diversi livelli di crescita. La specificità del tessuto industriale di ogni paese e le diverse condizioni di partenza che sussistono oggi nel cammino verso la riduzione delle emissioni impongono l'adozione di un mix di sistemi flessibili capaci di garantire il massimo risultato ambientale e il minimo costo economico. Tale approccio non potrà, mai essere lo stesso da un paese all'altro.

Se nei primi anni di attuazione il sistema di ET si rivelerà efficace nell'abbattere le emissioni sarà naturalmente ampliato; in caso contrario sarà il mercato ad abbandonarlo.

6. Rapporto Emissions trading/direttiva IPPC.

La proposta di direttiva relativa alle ET ha numerose sinergie con la direttiva relativa all'IPPC. Quest'ultima impone agli Stati membri di provvedere affinché gli impianti vengano utilizzati prendendo ogni opportuna misura preventiva contro l'inquinamento, segnatamente mediante ricorso alle migliori tecniche disponibili.

Nella sua proposta la Commissione propone che un impianto partecipante al sistema di scambio delle quote di emissioni non sarebbe tenuto a rispettare un massimale fissato dalla sua autorizzazione IPPC per le emissioni dirette di biossido di carbonio e di altri gas a effetto serra disciplinati dal sistema, a meno che tali emissioni non rischino di provocare significative conseguenze a livello locale.

La proposta lascia invece inalterato il rispetto dei requisiti richiesti dalla direttiva IPPC in materia di efficienza energetica.

Inoltre, c'è un approccio eccessivamente rigido e vincolante adottato nell'attuale proposta, che, riferendosi ad ogni singolo impianto, non garantisce agli operatori la necessaria autonomia di scelta delle modalità attraverso cui conseguire gli obiettivi loro imposti. D'altro canto, la correlazione della proposta di direttiva sull'ET con la direttiva IPPC appare poco congruente nella sua attuale formulazione poiché le emissioni di CO₂ non producono significativi effetti a livello locale, come avviene per gli inquinanti considerati direttamente dalla direttiva IPPC. Viceversa, stante il fatto che la concentrazione di CO₂ in atmosfera reca conseguenze a livello globale, ogni singolo operatore dovrebbe poter contribuire all'obiettivo di riduzione da perseguire, adottando le relative misure d'intervento nell'ambito di una strategia più ampia e complessiva.

Confindustria ritiene che la Commissione, nel definire gli strumenti per la politica di riduzione delle emissioni in vista del rispetto degli impegni definiti nel protocollo di Kyoto, debba fare il massimo sforzo per non creare sovrapposizioni tra:

- 1) gli strumenti di tipo "volontario" (es. emissions trading),*
- 2) gli strumenti tradizionali "command & control" (es. direttiva IPPC).*

Le imprese dovranno essere libere di scegliere tra l'essere soggette ad un sistema o all'altro senza essere penalizzate due volte.

Conclusioni

In termini generali, la posizione dell'industria italiana nei confronti della proposta della Commissione in tema di Emissions Trading è pertanto riassumibile nell'apprezzamento nei confronti dell'utilizzo di un meccanismo flessibile per la realizzazione degli obiettivi del Protocollo di Kyoto, ma anche di seria preoccupazione rispetto alla prospettiva che questo si possa tradurre in un nuovo strumento di tassazione e di controllo amministrativo sulle attività di impresa e in un ulteriore aggravio dei costi di conformità attualmente sostenuti dalle imprese in campo ambientale.

Un'ulteriore fonte di preoccupazione sorge dalla constatazione che, contestualmente all'avvio del sistema comunitario, alcuni Stati membri (Gran Bretagna, Olanda) stanno avviando sistemi nazionali di Emissions Trading fondati su principi e meccanismi di funzionamento diversi da quello comunitario, ponendo in questo modo le premesse per la creazione di una situazione di disomogeneità che potrebbe ostacolare il decollo del sistema comunitario e aggravare ulteriormente le difficoltà e i costi di partecipazione da parte delle imprese italiane.

