

Commento

Dopo l'approvazione da parte dell' UE (decisione 2002/358/Ce), l'Italia ha approvato in via definitiva il 30 maggio 2002 (anticipando tutti gli altri Paesi Membri della UE), il provvedimento con il quale aderisce ufficialmente al Protocollo di Kyoto per la riduzione dei gas serra adottato nel 1997 in Giappone.

Adottato nel dicembre 1997 (e firmato a nome della Comunità Europea il 29 aprile 1998) il Protocollo di Kyoto indica gli obiettivi internazionali per la riduzione dei sei gas ad effetto serra, ritenuti responsabili del riscaldamento globale del pianeta e che potrebbe portare a gravissime modifiche del clima. L'obiettivo finale che gli Stati firmatari (84 in tutto) si sono fissati è una riduzione media del 5,2 % dei livelli di emissione tra il 2008 e il 2012, con una tappa intermedia soggetta a reciproca verifica per il 2005 con particolare riferimento alle emissioni di biossido di carbonio, metano e ossido di azoto. Per alcuni Paesi è prevista una riduzione maggiore: 8 % l'Unione Europea, 7 % gli Stati Uniti, 6 % il Giappone, mentre per altri Paesi, considerati in via di sviluppo sono stati fissati obiettivi minori. Per la Russia e l'Ucraina, ad esempio, l'obiettivo da raggiungere è la stabilizzazione sui livelli accertati nel 1990. Possono invece aumentare le loro emissioni fino al 1% la Norvegia, fino all'8% l'Australia e fino al 10% l'Islanda.

Il 15 maggio scorso la camera dei deputati aveva già approvato il disegno di legge per l'adesione agli obiettivi di Kyoto (abbattimento del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 dei gas lesivi dell'ozono) dopo un paio di settimane è arrivato il sì decisivo del senato. Con il via libera, partiranno nuovi finanziamenti per il raggiungimento degli obblighi ambientali: il provvedimento prevede infatti, da qui al 2004, ben 75 milioni di euro da destinare alla realizzazione dei programmi pilota nazionali e internazionali per la riduzione delle emissioni (come lo sviluppo di motori a emissioni zero, di sistemi alternativi di generazione di energia) e l'impiego di piantagioni forestali per la riduzione del carbonio. Altri 68 milioni di euro annui andranno invece, dal 2003, a finanziamento di azioni ambientali nei paesi in via di sviluppo, secondo gli obblighi assunti dall'Italia nel 2001 a Bonn.

Contestualmente, il C.I.P.E. (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), si è dichiarato ormai pronto ad ufficializzare le procedure che consentiranno all'Italia di trasformare l'obbligo di riduzione dei gas serra in un'occasione di business, dando avvio ad un vero e proprio 'mercato delle emissioni'.

Infatti, le vie di adempimento all'obbligo di limitazione delle emissioni in atmosfera proposte dall'accordo internazionale sono tre:

- Joint Implementation (azioni comuni concordate tra i Paesi firmatari): tale meccanismo consente a un Paese industrializzato di ottenere crediti di emissione grazie a progetti di riduzione delle emissioni o di assorbimento delle emissioni di gas ad effetto serra sviluppati un altro Paese industrializzato;
- Clean Development (cooperazione con i paesi in via di sviluppo): è uno strumento analogo al precedente dal quale si differenzia in quanto coinvolge anche Paesi in via di sviluppo;
- Emission Trading (commercio internazionale delle emissioni): strumento consentito tra i soli Paesi industrializzati e che si sostanzia nella creazione di un mercato dei permessi di emissione, e l'Italia sembra decisa a seguire quest'ultima.

In attesa di conoscere definitivamente la disciplina italiana del mercato delle quote di emissione, ripercorriamo la via europea alla partecipazione all'accordo internazionale e le linee guida già adottate dalla Comunità Europea e alla quale anche l'Italia dovrà comunque ispirarsi.

Il mercato delle emissioni regolato dalla Comunità Europea

Il 26 marzo 2002 è stata pubblicata sulla G.U.C.E. n.C75 l'ultima Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, COM (2001) 581, istitutiva della disciplina per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nell'ambito territoriale della Comunità, al fine di promuovere la riduzione dei gas ad effetto serra in modo economicamente efficiente.

I gas le cui emissioni assoggettate alla nuova regolamentazione sono i seguenti (allegato II):

- biossido di carbonio (CO₂)
- Metano (CH₄)
- Protossido di azoto (N₂O)
- Idrofluorocarburi (HFC)
- Perfluorocarburi (PFC)
- Esafluoro di zolfo (SF₆).

La maggior parte di questi gas viene prodotto da specifiche attività produttive.

Gli impianti direttamente soggetti alle limitazioni fissate dalla Direttiva sono elencati all'allegato I:

- impianti di combustione con una potenza calorifica di combustione di oltre 20 Mw (esclusi gli impianti per rifiuti pericolosi o urbani);
- raffinerie di petrolio;
- cokerie;

- impianti di arrostimento o sinterizzazione di minerali metallici compresi i minerali solforati;
- impianti di produzione di ghisa o acciaio (fusione primaria o secondaria), compensa la relativa colata continua di capacità superiore a 2,5 tonnellate all'ora;
- impianti destinati alla produzione di clinker (cemento) in forni rotativi la cui capacità di produzione supera 500 tonnellate al giorno oppure di calce viva in forni rotativi la cui capacità di produzione supera 50 tonnellate al giorno o in altri tipi di forni aventi una capacità di produzione di oltre 50 tonnellate al giorno;
- impianti per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, in particolare tegole, mattoni, refrattari, piastrelle, grès, porcellane, con una capacità di produzione di oltre 75 tonnellate al giorno e/o con una capacità di forno superiore a 4 m³ e con una densità di colata per forno superiore a 300 kg/m³;
- impianto industriale destinato alla fabbricazione di pasta per carta da partire dal legno o da altre materie fibrose, ovvero di carta e cartoni con capacità di produzione superiore a 20 tonnellate al giorno.

La Comunità Europea ha stabilito dal 1 gennaio 2005 nessun impianto situato all'interno dei Paesi membri possa esercitare le attività elencate all'allegato I, generatrici di emissioni di uno o più dei gas ad effetto serra, salvo previa autorizzazione rilasciata dalle autorità che ogni Stato membro abbia individuato come competente (in Italia si tratterà con ogni probabilità del Ministero dell'Ambiente). Il rilascio di detta autorizzazione è vincolato al rispetto del Piano di assegnazione delle quote di emissioni che viene redatto a livello nazionale e che prevede una soglia massima di emissioni che ogni singolo Stato intende assegnare per ciascun periodo di riferimento nonché le modalità dell'assegnazione stessa. Ogni Piano di assegnazione, nonché le relative autorizzazioni, ha una efficacia di cinque anni, fatta eccezione per il periodo iniziale che dura un triennio e va dal 1 gennaio 2005 al 31 dicembre 2007. Per questo primo periodo, il Piano di emissioni viene pubblicato e notificato agli altri Stati membri entro il 31 marzo 2004. L'autorizzazione ad emettere gas a effetto serra può valere per uno o più impianti localizzati nel medesimo sito e gestiti dal medesimo gestore. Le quote di emissioni, però, possono essere oggetto di cessione all'interno del territorio della Comunità. In altre parole, il detentore di autorizzazione per l'emissione in atmosfera di una determinata quantità ('la quota') di gas può cedere in tutto o in parte il suo 'diritto ad inquinare' ad altri gestori di impianti soggetti alla normativa di Kyoto siano essi collocati all'interno del territorio nazionale o in ambito europeo. A tal fine, ogni Stato membro deve provvedere affinché le quote di emissioni rilasciate dall'autorità competente di un altro Stato membro siano oggetto di reciproco riconoscimento.

Infine, entro il 31 marzo di ogni anno il gestore di ciascun impianto restituisce un numero di quote di emissioni pari alle emissioni totali di tale impianto nel corso dell'anno precedente. Le stesse devono poi essere soppresse. Mediante il meccanismo dell'Emission Trading, dunque, le quote di emissioni autorizzate dallo Stato interessato diventano un bene che può essere scambiato sul mercato sia nazionale che internazionale. Il punto debole di questo meccanismo - ed occorrerà attendere la delibera del CIPE per comprendere la scelta assunta dal Governo italiano - è rappresentato dalla misurazione della quantità di credito di emissione, dal momento che non esistono parametri di misura certi degli scarichi in atmosfera.

Per risolvere tale problema sono state poste sul tavolo delle trattative internazionali numerose ipotesi tra le quali:

- il ricorso a forme assicurative che distribuiscano il rischio tra acquirente e compratore,
- un sistema di sconto dell'incertezza,
- l'accantonamento di una parte delle emissioni scambiate come pegno contro eventuali acquisti di 'falsi' crediti.

Conclusioni

Alla luce delle Linee Guida predisposte dalla Comunità Europea con l'attuazione del mercato delle emissioni in atmosfera nell'ambito dell'adempimento agli obblighi assunti con la ratifica del Protocollo di Kyoto, si profila per il futuro la possibilità di un vero e proprio business delle quote di emissioni autorizzate. I vantaggi di cui le società ricadenti sotto la normativa dell'accordo sui gas serra potranno godere sono di due ordini: da una parte la possibilità di accedere a finanziamenti per l'adozione di impianti 'ecologici', dall'altra la libera contrattazione sui pacchetti di emissioni autorizzate. Infatti, i gestori interessati potranno cedere ed acquisire le proprie quote di emissioni già autorizzate ma non utilizzate con l'unico limite di non modificare l'ammontare complessivo di emissioni consentito nell'ambito della Comunità Europea. A riprova della potenzialità di questo nuovo mercato, a Londra è attiva già da un paio di mesi una vera e propria 'Borsa del diritto di inquinare'. Occorre ricordare, infine, che il Protocollo di Kyoto entrerà in vigore e sarà vincolante per tutti i Paesi firmatari solo se almeno il 55% delle emissioni di biossido di carbonio (con riferimento ai dati del 1990) sarà ratificato, accettato, approvato o vi abbiano aderito non meno di 55 Parti responsabili per almeno il 55% delle emissioni di biossido di carbonio (con riferimento ai dati del 1990). E al momento il veto degli Stati Uniti (responsabili da soli di quasi il 36% delle emissioni dannose) rappresenta un grave ostacolo alla efficacia dell'accordo internazionale. Ciò non toglie, d'altra parte, che almeno in ambito comunitario, gli Stati membri potrebbero decidere di dare autonomamente avvio alle procedure dell'Emission Trading.