



## Allegati al DEF 2015 - Stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra

Dossier n° 167 - Doc. LVII, n. 3 - Allegato III - Schede di lettura  
16 aprile 2015

Il Documento, **predisposto dal Ministro dell'ambiente** ai sensi dell'**art. 10, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196**, come **modificato dall'art. 2, comma 2, della legge 7 aprile 2011, n. 39** :

- sintetizza l'**evoluzione normativa** internazionale ed europea in materia di **cambiamenti climatici**;
- riporta la **situazione delle emissioni nazionali di gas serra** al 2012, vale a dire con riferimento al primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto (2008-2012);
- valuta gli **scenari delle emissioni** con orizzonte temporale al 2020 idonei al raggiungimento dell'obiettivo previsto **per i settori "non ETS"** dalla **Decisione 406/2009 ("effort sharing")** e indica le **azioni da attuare prioritariamente** per porre il Paese sul giusto percorso rispetto a tale obiettivo.

I settori "non ETS ( *Emission Trading System* )" sono quelli non regolati dalla [direttiva 2009/29/UE](#) e sono identificabili approssimativamente con i settori agricolo, trasporti, residenziale e civile.

### a) L'evoluzione recente del contesto normativo

Il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici ([UNFCCC](#)) è entrato in vigore nel febbraio 2005 e regola le emissioni di gas ad effetto serra per il periodo 2008-2012. Obiettivo del Protocollo è la **riduzione delle emissioni** globali di sei **gas-serra, primo tra tutti l'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>)**.

Il Protocollo di Kyoto

Il Protocollo è stato ratificato dall'UE (che si è impegnata a ridurre le proprie emissioni dell'8% rispetto ai livelli del 1990) e successivamente dai suoi Stati membri. La percentuale fissata a livello europeo è stata ripartita in maniera differenziata tra gli Stati Membri. In tale contesto **l'Italia** (che ha provveduto alla ratifica con la [L. 120/2002](#)) **si è impegnata a ridurre entro il 2012 le proprie emissioni del 6,5% rispetto al 1990**.

Poiché il Protocollo regola le emissioni solo per il periodo 2008-2012, a livello internazionale si è ritenuto necessario avviare il negoziato per giungere all'adozione di uno strumento vincolante per la riduzione delle emissioni di gas-serra per il **periodo post-2012**.

Il periodo post-2012

Nel corso della Conferenza delle Parti (COP 18-COP/MOP8), conclusasi a Doha (Qatar) l'8 dicembre 2012, l'impegno per la prosecuzione oltre il 2012 delle misure previste dal Protocollo è stato assunto solamente da un gruppo ristretto di Paesi, oltre all'UE. I 200 Paesi partecipanti hanno invece lanciato, dal 2013, un percorso volto al **raggiungimento, entro il 2015, di un nuovo accordo che dovrà entrare in vigore nel 2020**.

L'**impegno sottoscritto dall'UE per il periodo successivo al 2012** coincide con quello già assunto unilateralmente con l'adozione del "pacchetto clima-energia", che prevede una **riduzione delle emissioni di gas-serra del 20% al 2020** rispetto ai livelli del 1990. Analogamente a quanto avvenuto nel primo periodo di impegno di Kyoto, la Commissione UE ha avviato il processo per ripartire formalmente tra gli Stati membri le percentuali nell'ambito del secondo periodo di impegno.

Gli impegni assunti dall'UE

A tal fine l'UE, a seguito della proposta della Commissione europea presentata il 6 novembre 2013, ha approvato un **pacchetto per la ratifica del secondo periodo di impegno di Kyoto**, composto da una decisione, relativa alla ratifica dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto all'UNFCCC, e da un regolamento relativo al meccanismo di monitoraggio, che modifica il Regolamento 525/2013/UE.

Il pacchetto per la ratifica dei nuovi impegni

L'obiettivo indicato dal "**pacchetto clima-energia**" è stato perseguito mediante una serie di strumenti normativi. In particolare si ricordano, per il loro impatto sul sistema produttivo nonché sulla finanza pubblica:

- la [direttiva 2009/29/CE](#) (recepita con il [D.Lgs. 30/2013](#)), che ha aggiornato la precedente [direttiva 2003/87/CE](#) che aveva disciplinato a partire dal 2005 il sistema europeo di scambio di quote d'emissione ([EU Emission Trading System - EU ETS](#)).

La direttiva emission trading

In estrema sintesi, il funzionamento dell'EU ETS è il seguente:

- la direttiva EU ETS regola le emissioni di gas serra provenienti dalla maggior parte delle attività industriali e dal settore aereo, e prevede l'obbligo di restituire (per via informatica, attraverso il registro

nazionale) annualmente un numero di "quote" di emissione pari alle emissioni di CO<sub>2</sub> rilasciate durante l'anno precedente;

- mentre nel periodo 2008-2012 tutti i settori hanno beneficiato di assegnazioni a titolo gratuito, a partire dal 2013 solo alcuni settori (prevalentemente i manifatturieri) possono beneficiare di quote assegnate a titolo gratuito. Per alcuni impianti, tra cui gli impianti di produzione di energia elettrica, l'assegnazione sarà a titolo oneroso mediante asta. Una quota rappresenta il diritto per l'operatore di rilasciare "gratuitamente" in atmosfera una tonnellata di CO<sub>2</sub>.

Se l'operatore nel corso dell'anno emette in atmosfera emissioni in quantità maggiore delle quote a esso rilasciate deve acquistare quote per "coprire" le emissioni in eccesso (il prezzo della quota è determinato dal mercato sulla base dell'equilibrio tra domanda e offerta). Al contrario se nel corso dell'anno l'operatore emette in atmosfera emissioni in quantità minore rispetto alle quote a esso rilasciate può vendere sul mercato le quote non utilizzate ai fini della restituzione.

- la **Decisione 406/2009** del 23 aprile 2009 ("**effort sharing**"), che ha ripartito tra gli Stati Membri l'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas-serra per i **settori non-ETS**, cioè non regolati dalla direttiva 2009/29/CE. Per l'Italia l'**obiettivo di riduzione è del 13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020**.

La decisione effort sharing

Dopo la presentazione della Comunicazione sul "**Quadro Clima-Energia 2030**", il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i **nuovi obiettivi per il periodo 2020-2030**.

Il Quadro Clima-Energia 2030

L'elemento centrale del nuovo Quadro Clima-Energia 2030 è l'obiettivo di **riduzione dei gas serra del 40%** a livello europeo rispetto all'anno 1990. Le Conclusioni prevedono, inoltre, un obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27% di consumi finali di energia da fonti rinnovabili, ed un target indicativo di efficienza energetica. Il Quadro contiene altresì una proposta di decisione che modifica il sistema EU ETS, prevedendo l'introduzione di uno strumento di stabilizzazione automatica del mercato (la *market stability reserve*) destinato ad entrare in funzione nel gennaio 2021.

**Approfondimento:**

- [Ufficio Rapporti con l'UE. Dossier n. 35 - Riunione Interparlamentare delle Commissioni Ambiente, Salute e Sicurezza alimentare \(Bruxelles, 30 marzo 2015\)](#)

**b) Il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto**

Il citato obiettivo di riduzione assunto dall'Italia (-6,5% rispetto al 1990) nel primo periodo di impegno di Kyoto equivale ad un livello di emissioni annue pari a 483,3 milioni di tonnellate di anidride carbonica equivalente (MtCO<sub>2</sub>eq.) nel periodo 2008-2012. Nell'Allegato viene evidenziato un **gap medio annuo di 19,7 MtCO<sub>2</sub>eq.**

La distanza dall'obiettivo di Kyoto

La tabella seguente (che rappresenta una rielaborazione della Tabella 1 dell'Allegato) evidenzia la distanza dagli obiettivi di Kyoto e la quantità di quote che, **al netto degli assorbimenti forestali**, l'Italia dovrà **acquistare** per regolarizzare la sua posizione, pari ad **un totale di 23,4 MtCO<sub>2</sub>eq.** (corrispondenti ad una media annua di 4,7 MtCO<sub>2</sub>eq.):

| TAVOLA 1 ( MtCO <sub>2</sub> Eq.)    | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012         | Media       |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| Emissioni ETS (a)                    | 201,7       | 201,7       | 201,7       | 201,7       | 201,7        | 201,7       |
| Emissioni non-ETS                    | 320,1       | 305,5       | 308,4       | 297,5       | 282,1        | 302,7       |
| Totale emissioni (b)                 | 520,4       | 505,8       | 508,6       | 497,8       | 482,4        | 503,0       |
| Obiettivo di Kyoto                   | 483,3       | 483,3       | 483,3       | 483,3       | 483,3        | 483,3       |
| <b>Distanza dagli obiettivi (c)</b>  | <b>37,1</b> | <b>22,5</b> | <b>25,4</b> | <b>14,6</b> | <b>-0,9</b>  | <b>19,7</b> |
| "Assorbimenti forestali" (d)         | -14,6       | -15,3       | -16,0       | -14,6       | -14,8        | -15,1       |
| AAUs-CERs ERUs da acquistare (e=c+d) | <b>22,5</b> | <b>7,2</b>  | <b>9,4</b>  | <b>0,0</b>  | <b>-15,7</b> | <b>4,7</b>  |

(a) Nell'allegato viene sottolineato che il contributo emissivo dei settori ETS al totale nazionale è pari a 201,7 MtCO<sub>2</sub>/anno, ossia pari al numero totale di quote assegnate attraverso la [Decisione di Assegnazione 2008-2012](#).

Il contributo emissivo dei settori ETS è costante nel periodo poiché, nel caso in cui le emissioni dei settori ETS risultassero inferiori alle quote a essi assegnate, i gestori degli impianti potrebbero vendere le quote in eccesso sul mercato europeo con un beneficio economico per l'impresa, e quindi non contribuirebbero ulteriormente al raggiungimento dell' obiettivo di riduzione dell'Italia. Analogamente nel caso in cui le emissioni fossero superiori alle quote assegnate, i gestori degli impianti dovrebbero acquistare quote sul mercato europeo non determinando un aggravio del gap emissivo dell'Italia.

(b) Al netto di CERs/ERUs presenti ad oggi nel registro di Kyoto. CERs è l'acronimo di *Certified Emissions Reductions* (Riduzioni di emissioni certificate), mentre ERUs di *Emissions Reduction Units* (Unità di riduzione di emissioni). Si tratta di crediti di emissione generati dalla realizzazione di un progetto finalizzato a ridurre le emissioni, rispettivamente, in un Paese in via di sviluppo o in un Paese con economia in transizione.

(d) L'obbligo per gli Stati membri di contabilizzare gli "assorbimenti forestali" è stato introdotto dalla [decisione n. 529/2013/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativa alle norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas-serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura (cd. [LULUCF](#)) e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività. L'articolo 3 di tale decisione stabilisce, infatti, l'obbligo (per gli Stati membri) di contabilizzare tutte le emissioni e gli assorbimenti risultanti dalle attività realizzate sul loro territorio che rientrano nelle seguenti categorie: imboschimento; rimboschimento; disboscamento; gestione delle foreste.

(e) Le AAUs - *Assigned Amount Units*, sono le quantità di emissioni che un Paese può emettere gratuitamente nel periodo 2008-2012. L'allegato sottolinea che mentre l'acquisto di AAUs non è soggetto a limitazioni quantitative, la quantità massima di CERs/ERUs acquistabili dal Governo è di circa 13 MtCO<sub>2</sub>eq/anno. Viene altresì ricordato che presso la Banca Mondiale è stato istituito (con apposito accordo sottoscritto dal Ministero), l'*Italian Carbon Fund* attraverso il quale è possibile procedere all'acquisto sul mercato internazionale del carbonio sia di CERs/ERUs che di AAUs.

Nell'allegato viene ricordato che, come previsto dalla [delibera CIPE 17/2013](#) (di approvazione del Piano di Azione Nazionale per la riduzione dei gas serra per il periodo 2013-2020), il Ministero dell'ambiente, al fine di una accurata quantificazione delle risorse necessarie per rispettare l'obiettivo di Kyoto, sulla base dell'aggiornamento dell'inventario delle emissioni, presenta al CIPE una stima delle risorse necessarie per l'acquisto delle quote ai fini del rispetto dell'obiettivo di Kyoto.

La spesa prevista per colmare il gap

*Nel documento, però, nulla viene detto in merito all'attuazione di tale adempimento.*

L'allegato ricorda altresì che la verifica degli adempimenti di Kyoto sarà svolta dal *Compliance Committee* (istituito nell'ambito del Protocollo) a seguito della notifica dell'Italia dell'inventario nazionale delle emissioni di gas-serra per l'anno 2012. Ma soprattutto sottolinea che il Segretariato della Convenzione, verificata la correttezza dell'inventario, ha pubblicato il rapporto di revisione in data 3 marzo 2015. A partire dal **completamento dei processi di verifica** per tutte le Parti, prevista per l'**agosto 2015**, l'Italia avrà **100 giorni di tempo per regolarizzare** la propria situazione sulla base dei valori di emissione consolidati per il periodo 2008-2012.

Verifica del Compliance Committee

In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti, il Protocollo prevede una serie di **sanzioni** consistenti in una riduzione (per il periodo post-2012) delle unità assegnate per un quantitativo pari all'ammontare di quote in eccesso aumentato del 30%, nonché nell'obbligo di adottare un piano nazionale "correttivo" e nella sospensione della possibilità di trasferire le unità di riduzione generate attraverso i meccanismi flessibili del Protocollo.

Le sanzioni per il mancato raggiungimento dell'obiettivo

Inoltre, poiché il Protocollo è stato sottoscritto anche dall'UE, qualora l'Italia non rispettasse il proprio obiettivo di riduzione sarebbe oggetto di una **procedura di infrazione**.

## c) Il raggiungimento dell'obiettivo della Decisione "effort sharing"

La Decisione n. 406/2009 regola le emissioni di gas serra dei settori non ETS definendo obiettivi di riduzione annuali legalmente vincolanti per il periodo 2013-2020 differenziati per ciascuno Stato Membro. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del 13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020.

La Tabella 3 dell'Allegato (che qui si riproduce) riporta, per i **settori non ETS**, una **stima delle emissioni nazionali di gas-serra per gli anni 2013, 2015 e 2020** che tiene conto:

- degli effetti delle misure attuate e adottate fino al dicembre 2010 (c.d. **scenario tendenziale**), elencate nell'Allegato 2 al documento e che, in estrema sintesi, riguardano: conto energia, POR-POIN, certificati bianchi, eco-design, detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici, alta velocità e ferrovie metropolitane, biocarburanti, raccolta differenziata;
- degli effetti delle misure adottate in attuazione degli impegni assunti in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili di cui alle Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 ed elencate nell'Allegato 3 al documento (c.d. **scenario con misure**). In estrema sintesi le misure contemplate sono quelle del Piano d'Azione Nazionale per le energie rinnovabili (PAN 2010) e del PAEE (Piano d'azione per l'efficienza energetica) 2011, il prolungamento fino al 2020 sia della detrazione fiscale per la riqualificazione energetica sia del c.d. Fondo rotativo Kyoto (la cui disciplina è stata modificata dall'[art. 57 del D.L. 83/2012](#)), nonché misure di rimodulazione della fiscalità energetica.

| TABELLA 3 (MtCO <sub>2</sub> Eq.)               | 2013 tend.   | 2013 c.m.    | 2015 tend.   | 2015 c.m.    | 2020 tend.  | 2020 c.m.    |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Emissioni non ETS                               | 285,7        | 285,1        | 284,1        | 279,5        | 299,4       | 267,5        |
| Obiettivi decisioni nn. 162/2013 e 634/2013 (*) | 300,5        | 300,5        | 296,9        | 296,9        | 287,9       | 287,9        |
| <b>Distanza dagli obiettivi</b>                 | <b>-14,8</b> | <b>-15,4</b> | <b>-12,8</b> | <b>-17,4</b> | <b>11,5</b> | <b>-20,4</b> |

(\*) La Decisione *effort sharing* ha ripartito tra gli Stati Membri l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas-serra per i settori non-ETS. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del -13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020. Questo obiettivo è stato successivamente articolato e definito per l'intero periodo 2013-2020 con la Decisione n. 162/2013, che ha assegnato a tutti i Paesi europei degli obiettivi annuali di emissione a partire dal 2013 e fino al 2020. Con la successiva Decisione n. 634/2013 il quadro è stato completato con la definizione delle quantità di emissione relative ai cosiddetti "nuovi entranti ETS", cioè quei settori produttivi inseriti nell'*emission trading* a partire dal 2013.

La tabella evidenzia che la piena attuazione degli impegni considerati nello "scenario con misure" (c.m.)

consente di adempiere agli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE. Per tale motivo nel documento viene evidenziata la "necessità di assicurare la piena attuazione delle misure di cui agli allegati 2 e 3. In caso contrario, le emissioni effettive potrebbero discostarsi sensibilmente da quelle previste".

### Le azioni in corso e quelle attuate nel 2014

L'allegato al DEF 2014, nel confermare la necessità di assicurare l'attuazione delle misure di cui agli allegati 2 e 3, indicava le azioni da attuare in via prioritaria (si veda in proposito il [dossier n. 114 del 15 aprile 2014](#)) previste nel "Piano di Azione Nazionale per la riduzione dei gas serra per il periodo 2013-2020" (approvato con la [delibera CIPE 17/2013](#)), al fine di porre l'Italia su un percorso emissivo idoneo a rispettare gli obiettivi annuali vincolanti di cui alla decisione n. 406/2009/CE e compatibile con l'obiettivo di decarbonizzazione dell'economia al 2050.

Nel presente allegato vengono invece evidenziate le seguenti azioni, tra quelle considerate come prioritarie, attuate nel corso del 2014:

- destinazione di 350 milioni di euro per la concessione di prestiti a tasso agevolato per interventi di riqualificazione energetica degli edifici scolastici ed universitari ([art. 9 del D.L. 91/2014](#));
- estensione delle detrazioni fiscali al 65% per gli interventi di riqualificazione degli edifici privati (c.d. ecobonus) a tutto il 2015 ed ampliamento del perimetro degli interventi ammessi ([comma 47 della legge di stabilità 2015, L. 190/2014](#));
- revisione, attualmente in corso, del Conto termico (inizialmente introdotto con il D.M. 28 dicembre 2012), che incentiva interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici e la diffusione di impianti a fonti rinnovabili per la produzione di calore. In particolare si è conclusa la consultazione pubblica presso gli *stakeholder* per migliorare il meccanismo in essere;
- elaborazione delle nuove linee guida per i certificati bianchi (gli attuali obiettivi nazionali di risparmio energetico sono definiti dal D.M. 28 dicembre 2012);
- rafforzamento del ruolo della fiscalità ambientale nel processo di revisione della fiscalità generale; La norma a cui si fa riferimento sembra essere l'[art. 15 della legge 23/2014](#) (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita).
- misure di recepimento della direttiva 2012/27/UE. In particolare, nel D.Lgs. 102/2014 di recepimento della direttiva, si segnalano il programma di riqualificazione degli edifici della P.A. centrale e l'istituzione di un nuovo Fondo nazionale per l'efficienza energetica per la concessione di garanzie e prestiti a tasso agevolato. Tali misure saranno finanziate anche a valere sui proventi delle aste di CO<sub>2</sub> di cui all'art. 19 del D.Lgs. 30/2013.

Nell'allegato in esame viene altresì evidenziato che il Ministero dell'ambiente si occuperà del monitoraggio dello **stato di attuazione degli impegni** assunti per la riduzione delle emissioni di gas-serra e **ne riferirà "in occasione della presente relazione annuale"**.

Monitoraggio  
del Ministero  
dell'ambiente

Nel dettaglio il documento in esame affida al Ministero dell'ambiente il compito di provvedere regolarmente all'aggiornamento:

- dello scenario sia tendenziale che con misure, estendendoli all'anno 2030;
- dello stato di attuazione delle misure di cui agli allegati 2 e 3 e di quelle individuate quali azioni da attuare in via prioritaria;
- degli obiettivi di riduzione di cui alla Decisione n. 406/2009/CE a seguito dell'aggiornamento degli stessi da parte della Commissione Europea;
- sull'eventuale adozione da parte dell'UE di obiettivi di riduzione delle emissioni ulteriori a quelli di cui alla Decisione n. 406/2009/CE;
- della distanza dagli obiettivi di cui alla Decisione n. 406/2009/CE e, ove adottati, dagli obiettivi di cui al punto precedente.

L'art. 7 della decisione 406/2009 prevede, per il mancato rispetto degli obblighi imposti ai settori "non ETS", le seguenti sanzioni (analoghe a quelle previste dal Protocollo di Kyoto) in capo allo Stato membro inadempiente: una riduzione dell'assegnazione di emissioni dell'anno successivo pari all'ammontare delle emissioni in eccesso moltiplicate per un fattore di mitigazione di 1,08; l'obbligo di predisporre un piano d'azione correttivo e la sospensione temporanea della possibilità di trasferire parte dell'assegnazione di emissioni dello Stato membro e dei diritti derivanti dai meccanismi flessibili.

Sanzioni per il  
mancato  
raggiungimento  
degli obiettivi