

La dimensione globale delle emissioni dei gas serra e il sistema «*joint implementation*»

Roberta Bianchi

Le linee evolutive della scena internazionale: dal Vertice di Stoccolma al Summit di Nairobi

La dimensione planetaria assunta dal problema dei gas serra e del cambiamento climatico sotto il profilo spaziale (nazionale, internazionale e comunitario) e temporale, per la sua proiezione nel futuro e il coinvolgimento delle prossime generazioni, è cosa ormai nota, com'è nota la necessità di una sfida comune di tutti i Paesi e la creazione di un ordinamento giuridico integrato (1).

La dimensione planetaria del problema

Di fronte a questo fenomeno, che non conosce confini geografici, la legislazione nazionale adottata nei vari Paesi si è dimostrata, infatti, insufficiente, e si è formato uno *ius commune*, ovvero un sistema armonizzato di strumenti normativi, come la stipula di convenzioni internazionali e l'adozione di leggi comunitarie, orientamenti giurisprudenziali, accordi di settore e scambi di esperienze.

Il primo passo in tal senso fu la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (UNCHE, *United Nations Conference on Human Environment*), tenutasi a Stoccolma nel 1972, che diede inizio ad una presa di coscienza a livello globale ed istituzionale.

Fino agli anni '90, l'approccio al problema ebbe tuttavia una connotazione prevalentemente settoriale e ispirata al rimedio dei danni prodotti.

Per la prima volta, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su «Ambiente & Sviluppo» (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, si prese atto dell'insufficienza delle misure *end-of-pipe* (operanti a posteriori) e della necessità di definire una politica ispirata alla prevenzione (2).

Nella stessa occasione si parlò di cooperazione tra le Nazioni, di riconoscimento delle responsabilità delle grandi potenze nella produzione dell'inquinamento e di collaborazione nel sostegno ai Paesi in via di sviluppo (PVS), e sono stati raggiunti importanti accordi sul futuro del pianeta (3) tra i quali, in particolare, la Convenzione Quadro

sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*) (4), contenente

Note:

(1) Sulla «questione ambientale» e sulla sua attuale centralità nel dibattito internazionale e nell'interesse dei movimenti della società civile, *in primis* di quello *no global*, protagonista della contestazione sociale del nuovo secolo, si veda:

– P. Diseredi, in questa *Rivista*, 2002. Analisi di una controversia irriducibile, Milano, 2002.

(2) Nei due decenni successivi questa presa di coscienza ha dato avvio a numerosi studi e ricerche scientifiche sullo stato di salute del pianeta, anche in virtù dell'istituzione di tre organismi fondamentali:

1. l'UNEP (*United Nations Environment Programme* - Programma Ambiente delle Nazioni Unite), che insieme all'UNDP (*United Nations Development Programme* - Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo), alla FAO, all'UNESCO ed alla IUCN (*International Union for Conservation of Nature* - Unione Internazionale per la Conservazione della Natura), costituisce uno dei riferimenti più importanti per lo sviluppo sostenibile a livello mondiale,
2. la Commissione Brundtland su Ambiente e Sviluppo (WCED, *World Commission on Environment and Development*),
3. il Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici (IPCC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*).

In tema di contraddizioni insite nella globalizzazione si vedano gli esempi riportati da:

– P. Capodiecchi e A. Cianciullo, *Far pace con il mercato. Come sposare industria e ambiente*, Milano, 2001.

(3) Si veda:

- la Dichiarazione internazionale su ambiente e sviluppo (*Declaration on Environment and Development*) che ha posto l'accento sulla necessità:
 - di tener conto delle esigenze dei Paesi in via di sviluppo (PVS),
 - di trovare alternative ai modelli di produzione e consumo non sostenibili,
 - di aumentare le capacità autoctone di affrontare le problematiche ambientali (*capacity-building*),
- e, infine, di promuovere un sistema economico internazionale di supporto;
- l'Agenda 21, consistente in un piano d'azione per specifiche iniziative economiche, sociali ed ambientali;
- la Convenzione sulla diversità biologica (*Convention on Biological Diversity*), con cui si è inteso promuovere un accesso equilibrato alle risorse biologiche degli ecosistemi (*in primis*, le foreste tropicali), incentivando l'assistenza ai PVS e il trasferimento delle biotecnologie.

(4) Per una selezione dei documenti presentati nell'ambito del *Forum on Climate Change*, si veda:

– OECD, *Climate Change: mobilising global effort*, OECD, Paris, 1997.

Per un approfondimento sui principali risultati emersi dalla Conferenza di Rio, si veda:

– L. Campiglio et al. *The Environment after Rio. International law and Economics*, Graham & Trotman, Londra, 1994.

le linee guida e le azioni da intraprendere per limitare la concentrazione dei gas serra in atmosfera e le sue conseguenze sul sistema climatico.

Allo scopo, la Convenzione UNFCCC ha istituito un organismo negoziale (INC, *International Negotiating Committee*) per discutere le questioni inerenti ai meccanismi finanziari da predisporre e al sostegno tecnico ed economico da accordare ai PVS, affidando il compito di verifica degli impegni assunti alla Conferenza delle Parti (CPO, *Conference of the Parties*), designata quale Autorità Suprema di controllo sul clima.

La Conferenza delle Parti, riunitasi per la prima volta a Berlino nel marzo 1995, è stata da allora convocata annualmente (Ginevra, Kyoto, Buenos Aires, Bonn, Aja, Marrakech, Nuova Delhi, Montreal e Nairobi) e, nel corso della terza sessione, tenutasi a Kyoto nel dicembre 1997 (cd. **Protocollo di Kyoto**) sono state adottate le prime decisioni attuative del **Summit di Rio** (5).

Il Protocollo di Kyoto

Il Protocollo di Kyoto, ha individuato una serie di azioni prioritarie per la soluzione delle problematiche inerenti ai cambiamenti climatici, imponendo ai Paesi sviluppati, ed a quelli ad economia in transizione dell'est europeo, di avviare un processo di collaborazione mondiale su base consensuale.

L'impegno del Protocollo è quello di **ridurre del 5,2% le emissioni complessive dei gas ad effetto serra rispetto ai livelli del 1990 nel periodo compreso tra il 2008 ed il 2012** (art. 3) (6).

In alcuni settori prioritari (energia, processi industriali, agricoltura e rifiuti) i Paesi firmatari sono stati chiamati ad elaborare politiche ed azioni operative specifiche, impegnandosi, in particolare, ad incrementare l'efficienza energetica e le potenzialità di assorbimento dei gas rilasciati in atmosfera.

Sotto il profilo politico-economico, si è concordato di eliminare i fattori di distorsione dei mercati (incentivi fiscali, tassazioni, sussidi, ecc.) che favoriscono le emissioni dei gas serra, e di **incentivare le azioni finalizzate alla loro riduzione, come la ricerca e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili**.

Come vedremo oltre, il Protocollo di Kyoto ha introdotto alcune novità rispetto alla Convenzione UNFCCC.

Insieme alla «**joint implementation**» (JI), ovvero l'attuazione congiunta degli obblighi concordati, con il Protocollo sono stati, infatti, adottati altri strumenti innovativi:

- il sistema di «**emission trading**» (ET), per i trasferimenti e gli acquisti di diritti di emissione da un paese all'altro,
- il «**certified emission reduction**» (CER), per il rilascio

di crediti garantiti dalle riduzioni ottenute nel paese ospitante, e

- il «**clean development mechanism**» (CDM), per gli investimenti dei progetti di riduzione nei PVS.

Anche se la Conferenza di Rio e il Protocollo di Kyoto hanno elaborato principi essenziali riuscendo, da un lato, a far maturare nei Paesi industrializzati la consapevolezza di dover prevenire con maggior determinazione i fenomeni d'inquinamento atmosferico e, dall'altro, a delineare le linee guida per una politica ambientale nei PVS, ancora privi di leggi di settore, **il cambiamento climatico, com'è stato osservato in occasione del Summit mondiale di Johannesburg** dell'agosto-settembre 2002 sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD) e, soprattutto, durante **quello di Nairobi** sul Clima del 6-17 novembre 2006,

«corre più veloce dei provvedimenti che la Comunità internazionale ha messo in campo», e i risultati finora ottenuti sono stati piuttosto insoddisfacenti.

Al contrario, si è constatato che, negli ultimi anni, l'equilibrio ecologico si è deteriorato (7), la povertà mondiale è

Note:

(5) Il testo del Protocollo può leggersi sul sito del Segretario della Convenzione sui cambiamenti climatici, URL: www.unfccc.de.

Per approfondimenti sul contenuto e sul significato del Protocollo di Kyoto, si veda:

- A. Molocchi, *La scommessa di Kyoto: politiche di protezione del clima e sviluppo sostenibile*, Milano, 1998;
- P. Galizzi, *La terza Conferenza delle Parti della Conferenza sul cambiamento climatico* (Kyoto, 1/10 dicembre 1997), in *Riv. giur. amb.*, 1998, pag. 561 e segg.;
- Breidnich - Magraw - Rowley - Rubin, *The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, in *American Journal of International Law* (AJIL), 1998, vol. 92, pagg. 315-331;
- Yamin, *The Kyoto Protocol: origins, assessment and future challenges*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 1998, vol. 7, pagg. 113-127;
- Campbell, *From Rio to Kyoto: the use of voluntary agreements to implement the Climate Change Convention*, ivi, pagg. 159-170;
- Oberthur, *The Kyoto Protocol, International climate policy for the 21st century*, Springer-Verlag, Berlino, 1999;
- Pontecorvo, *Interdependence between global environmental regimes: the Kyoto Protocol on climate change and forest protection*, in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV), 1999, vol. 59, n.3, pagg. 709-748.

(6) La riduzione complessiva del 5,2% non è però uguale per tutti: mentre per i Paesi dell'Unione Europea, nel loro insieme, la riduzione deve essere pari all'8%, per gli Stati Uniti la riduzione deve essere del 7% e per il Giappone del 6%.

Nessuna riduzione, ma solo stabilizzazione è stata prevista per la Federazione Russa, la Nuova Zelanda e l'Ucraina.

Sono invece state autorizzate ad aumentare le loro emissioni fino all'1% la Norvegia, fino all'8% l'Australia e fino al 10% l'Islanda.

(7) Si pensi al continuo aumento della concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera che da 316 parti per milione in volume nel 1960 è arrivata a 370 ppmv nel 2001, o alla inesorabile diminuzione delle foreste, il cui ritmo nell'ultimo decennio è stato mediamente pari 140.000 Km²/anno.

umentata (8) e la necessità di cambiare radicalmente i modelli di produzione e consumo è stata pressoché ignorata (9).

La dimensione energetica dopo il Protocollo di Kyoto

Di fronte a questo scenario, al *Summit* di Nairobi è stato presentato un piano d'assalto per la fase *post* Kyoto, denominato «**Kyoto plus**», il quale prevede, per impedire che il riscaldamento globale superi i 2° centigradi, un **taglio drastico delle emissioni serra per il periodo 2013-2020, con l'obiettivo ultimo di arrivare al 60% entro il 2050.**

Il piano «*Kyoto Plus*», presentato da tre Paesi membri del G8 (Gran Bretagna, Francia e Italia) e sostenuto dall'Unione europea, ha trovato tuttavia, ancora una volta, l'opposizione degli Stati Uniti, responsabili di oltre il 36% delle emissioni globali di anidride carbonica, seguiti da Australia, Canada e Giappone, senza la firma dei quali mancano le premesse indispensabili per garantire che gli obiettivi fissati vengano raggiunti (10).

Le ragioni determinanti dell'attuale «clima politico» degli Stati Uniti risiedono, essenzialmente:

- nella presunta incertezza delle basi scientifiche dei cambiamenti climatici,
- nella mancanza di partecipazione agli obblighi da parte dei PVS,
- e nell'elevato onere economico per quelli industrializzati (11).

Anche se l'America democratica si è dichiarata da ultimo favorevole alla «linea obbligatoria» del taglio delle emissioni (12), la delegazione americana presente a Nairobi ha, infatti, continuato ad opporsi, sostenendo la tesi degli accordi volontari quale unica via percorribile.

Per questi motivi, a cui si aggiunge

- il problema emergente dell'«**inquinamento made in Asia**» (13),
- la presenza di una società ancora prevalentemente disinformata e convinta che le risorse della terra siano rinnovabili all'infinito,
- la persistente ritrosia di molti governi a non investire in obiettivi a lunga scadenza,
- e, soprattutto, la carenza di *leadership* nel settore (14),

Note:

(8) Come sottolineato dal segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, nel suo rapporto preparatorio, pubblicato alla fine del 2001,
- le persone che vivono in condizioni di estrema povertà (con meno di un dollaro al giorno) sono più di un miliardo;
- i debiti dei Paesi poveri sono cresciuti, da 1843 miliardi di dollari nel 1992 ad oltre 2500 miliardi di dollari nel 2001.

(9) Sul *Summit* di *Johannesburg*, si vedano:
- G. Gardner, *La sfida di Johannesburg*, estratto da:

- C. Flavin - H. French - G. Gardner (a cura di), *State of the World 2002 - Rapporto annuale del Worldwatch Institute*, Edizioni Ambiente, 2002, URL;
- G. Bologna, *Mettere in pratica la sostenibilità*, estratto da C. FLAVIN - H. French - G. Gardner. (a cura di), *State of the World 2002 - Rapporto annuale del Worldwatch Institute*, cit.;
- S.a., *Da Rio a Johannesburg: la decade della Globalizzazione*, estratto da K. Bruno - J. Karliner, *Lo scippo dello sviluppo sostenibile da parte delle multinazionali*, Food first & CorpWatch, 2002, in *Corpwatch.org*, 24 agosto 2002.

(10) Ciò è tanto più preoccupante se si considera che, secondo la comunità scientifica, il mancato conseguimento degli obiettivi fissati nel *Kyoto Plus* condurrebbe, nel 2100, ad un aumento della temperatura sulla terra di 5,8 gradi centigradi, ed all'innalzamento del livello del mare di 80 centimetri.

(11) Il netto rifiuto del Presidente Bush di sottoscrivere il Protocollo, giustificato soprattutto dal timore che l'applicazione di vincoli alle imprese possa ulteriormente aggravare l'attuale crisi economica degli USA, ha suscitato forti reazioni negli ambienti politici e diplomatici di tutto il mondo.

Ne sono esempi le testimonianze:

- della Commissaria europea all'Ambiente, Margot Wallstrom e del Cancelliere tedesco Gerhard Schroeder, i quali hanno sottolineato:
«l'importanza che gli Usa si assumano le loro responsabilità per il clima mondiale, dal momento che essi rappresentano l'economia più grande del mondo, nonché il più alto consumo di energia»;
- del Primo Ministro svedese Göran Persson, il quale sostiene che:
«il rifiuto americano a ratificare il trattato sia di grande ostacolo agli sforzi per ridurre i gas serra e contrastare il surriscaldamento del pianeta»;
- del Ministro dell'Ambiente inglese, Michael Meacher, convinto che la decisione americana sia «estremamente grave», di quello australiano e di quello canadese.

Lo stesso IPCC (Organismo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico) ha criticato la posizione americana, affermando che:

- «vi è una grande evidenza scientifica riguardo alla responsabilità delle emissioni di gas serra nel riscaldamento del clima terrestre registrato negli ultimi cinquant'anni, e che un Paese come gli Stati Uniti, che rappresenta solo il 4% della popolazione mondiale, ma è responsabile di oltre il 25% delle emissioni di gas serra, non può esimersi dall'impegno di ridurre concretamente le emissioni stesse».

Della medesima opinione si è dimostrato anche il Segretario Generale ONU, Kofi Annan, il quale, durante *Summit* mondiale di *Johannesburg* del 2002, aveva sottolineato che:

«l'impegno ad aprire un nuovo capitolo di responsabilizzazione dei partnership, alla quale nessun governo potrà sottrarsi».

Si veda:

- S. Cantoni - D. Gaudio, *Kyoto: i no di Bush e il ruolo dell'Europa*, in *Arpa rivista*, gennaio 2001;
- P. Manzione, *Riflessioni sul no di Bush agli accordi di Kyoto*, in *Hyperion.e-zine*, n. 15.

(12) Tre senatori democratici, Barbara Boxer, Presidente della Commissione Ambiente, Jek Bingham, Presidente della Commissione Energia, e Joseph Lieberman, Presidente della Commissione Sicurezza Interna, si sono schierati in favore della linea Kyoto.

(13) Nel 2005 solo la Cina ha rilasciato nell'atmosfera terrestre 26 milioni di tonnellate di anidride solforosa (per la maggior parte prodotta dalle centrali termoelettriche a carbone), e ancora più preoccupante, è il ritmo di crescita dell'inquinamento prodotto dalle nuove potenze asiatiche.

Dal 1990 la Cina ha visto aumentare del 67% le sue emissioni carboniche e l'India dell'88%, a fronte del 6% europeo e del 19% degli Stati Uniti.

Per una disamina più approfondita si rinvia a:

- F. Rampini *Non solo concorrenza: il problema è che la Cina ci inquina*, in *Riv. Limes*, giugno 2006.

(14) Secondo il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan, e l'ex *Chief economist* della Banca Mondiale Nicholas Stern, il problema non consisterebbe soltanto nelle misure da intraprendere, poiché le tecnologie progrediscono rapidamente, o nei costi, quanto nell'inerzia delle parti e nella sfiducia nelle istituzioni. Entrambe le dichiarazioni sono riportate nel rapporto presentato durante il *Summit* di Nairobi.

- si teme che la situazione rischi di rimanere precaria. L'avvio del programma «*Kyoto Plus*» è stato in ogni caso rimandato al 2007, mentre gli accordi sui nuovi Fondi per gli adattamenti nei PVS, e la decisione, fondamentale, circa la natura, più o meno vincolante, da attribuire agli stessi tagli delle emissioni, sono stati rinviati al 2008.

Gli accordi ambientali e la *Joint Implementation*

La consapevolezza che, nonostante gli impegni dell'UE e dei principali membri del G8, le emissioni dei gas serra prodotte in altre zone influiscono, comunque, in modo indifferenziato sulla climatologia globale, stante l'assenza di vincolatività delle regole, e conseguente sanzionabilità di comportamenti contrari, ha indotto i Paesi più avveduti ad investire sulla **Joint Implementation (JI), ovvero la facoltà, riconosciuta dal Protocollo di Kyoto agli Stati e alle loro imprese, di concludere tra loro accordi per l'adozione di politiche e strategie combinate.**

La United States Initiative on Joint Implementation (U.S.I.J.I.)

In considerazione anche del fatto che gli investimenti necessari possono considerevolmente ridursi qualora si agisca in cooperazione, nel dicembre 1993 fu istituita la *United States Initiative on Joint Implementation (U.S.I.J.I.)*, le cui regole basilari, pubblicate sul *Federal Register* del 1° giugno 1994, consistevano nella previsione di una **serie di criteri standard** (metodologie, linee d'azione, tecniche di monitoraggio, valutazioni d'impatto ecc...) e di strumenti tecnici per la messa a punto di progetti comuni da parte di due o più paesi.

La prima occasione ufficiale in cui si parlò di *Joint Implementation* fu la Conferenza delle Parti di Berlino del marzo 1995, che diede inizio ad una fase sperimentale, detta «fase pilota», intesa ad aprire un dialogo tra i Paesi che volessero avvalersi di questo tipo di strategia, seguita dal Protocollo di Kyoto del 1997, che ne formalizzò i contenuti, e dalla Conferenza di Marrakech del novembre 2001, che ne delineò le linee guida per l'applicazione pratica.

Come funzionano i meccanismi flessibili di Kyoto.

In concreto, il sistema *joint Implementation*, abbinato agli strumenti *emission trading* e *clean development mechanism*, noti come «meccanismi flessibili di Kyoto», consiste in **accordi tra soggetti (pubblici o privati), appartenenti a diversi Paesi** (15) che:

- intendano pianificare azioni comuni contro il cambiamento climatico,

- sfruttando la possibilità di abbattere altrove le emissioni di gas serra a costi inferiori rispetto a quelli imposti sul territorio d'origine,
- e creando crediti (CDM) garantiti dalle riduzioni, da verificarsi a posteriori, effettivamente realizzate (c.d. riduzioni aggiuntive) rispetto a quelle ottenibili in assenza di progetti (c.d. «scenario di riferimento»), così ottimizzando risultati e oneri finanziari (16).

Con lo stesso sistema (*baseline and credits*) possono concludersi accordi tra:

- Paesi industrializzati o ad economia in transizione (ossia le Parti dell'Allegato I alla Convenzione UNFCCC), vincolati a limiti massimi di emissioni,
- oppure, tra questi e i PVS, non soggetti a restrizioni.

1. Nel primo caso, i Paesi contraenti (o le loro imprese) possono, impegnarsi in:

- azioni miranti a ridurre le emissioni tramite sistemi di assorbimento naturali (come il rimboschimento per la cattura di CO₂),
- finanziamenti di progetti per la costruzione di impianti a minor consumo energetico e trasferimenti di tecnologie avanzate e rispettose dell'ambiente.

Le riduzioni delle emissioni ottenute, definite unità **emission reduction (ERU)**, vengono rilasciate dal «Paese ospitante», in cui si realizza il progetto, al «Paese investitore», mentre le emissioni complessive autorizzate di entrambi diminuiscono o rimangono uguali (17).

Nello scambio, il Paese ospitante trae vantaggio dal ridurre al minimo la parte ad esso assegnata, mentre il Paese investitore ha interesse ad aumentare il numero di unità che acquista, con equo beneficio per entrambi.

2. Nel secondo, caso i Paesi industrializzati, e relative imprese, possono invece usare i crediti CDM per controbilanciare l'aumento delle proprie emissioni con la

Note:

(15) Tra i partner dell'implementazione congiunta si annoverano non solo Stati e Regioni, ma anche servizi decentrati, organizzazioni intergovernative, agenzie pubbliche, comunità internazionali e locali, operatori e industrie private, comprese cooperative, ONG e associazioni di rappresentanza delle popolazioni locali.

(16) Per «scenario di riferimento» (*baseline*) s'intende lo scenario che rappresenta le emissioni da fonti antropiche che si registrerebbero in assenza del progetto proposto.

Esso riguarda le emissioni di tutti i gas, i settori e le categorie di fonti elencati all'allegato A del protocollo di Kyoto.

(17) Un esempio classico è quello di un'impresa occidentale che finanzia la costruzione di una centrale a gas in un paese dell'Est, dove si utilizza prevalentemente il carbone.

Espressa in CO₂, la riduzione delle emissioni risultante dall'uso del gas, avente un contenuto di carbonio inferiore, permette di calcolare le unità di ERU che andranno a credito dell'impresa occidentale.

conservazione delle risorse naturali dei PVS, mentre questi ultimi possono usufruire di aiuti per le loro priorità, come la riduzione della povertà ed altre riforme economiche settoriali (18).

Si tratta di **progetti ad alta tecnologia, che consentono di combinare da una parte l'interesse generale alla riduzione dei gas serra con gli interessi delle imprese contraenti e dei loro Governi**, offrendo loro l'**opportunità** di investire capitali a beneficio della natura e degli ecosistemi, anziché limitare le proprie potenzialità produttive o dotarsi di strutture maggiormente costose, **con quelli delle popolazioni e dei Governi dei PVS dall'altra**, i quali, beneficiando dei finanziamenti fornitigli dal mondo industriale, si impegnano ad integrare la protezione dell'ambiente nella gestione delle loro economie e della loro vita migliorandone la qualità.

In tal modo, il sistema consente di affrontare il problema del cambiamento climatico nella sua duplice origine, il rilascio dei gas serra da una parte e la distruzione dell'ambiente naturale dall'altra.

È stato, infatti, accertato, grazie all'occhio impietoso dei satelliti, e confermato dal rapporto dell'ONU presentato al Summit di Nairobi, che l'effetto serra non dipende soltanto dall'aumento dei consumi energetici e dalle emissioni dei gas prodotti nei paesi industrializzati, ma anche dalla carenza di ossigeno dovuta alla deforestazione e distruzione degli ecosistemi presenti nei PVS, specialmente dell'Africa e del Sud America (19).

Per la loro complessità, gli accordi tra Paesi industrializzati e PVS necessitano, tuttavia, di maggiori garanzie sulla validità dei progetti e sull'importo dei crediti CDM rispetto agli altri.

La differenza trova riscontro negli accordi di Marrakech, i quali affidano in tal caso il compito di sorveglianza delle operazioni ad un organo dell'UNFCCC (Comitato esecutivo CDM).

In entrambi i casi, anche se la responsabilità di ottemperare agli impegni viene affidata ufficialmente agli Stati, **si stima che sia, comunque, il settore privato, direttamente interessato, a dare concreta attuazione al sistema.**

Finora, l'esitazione dell'industria nei confronti della JI, è stata attribuita non solo a fattori economici, come i costi delle contrattazioni (c.d. «mercato degli acquisti»), ma ad altri ostacoli, come la mancanza di professionalità e di istituzioni idonee alla selezione dei progetti in molti paesi ospitanti.

La politica europea e le direttive «*emission trading & linking*»

In Europa, dove «l'allarme clima» presenta, secondo il

rapporto UE del 27 novembre 2006 (20), dimensioni catastrofiche, lo scambio di quote di gas serra ha assunto un'importanza sempre più consistente.

Già prima della ratifica del Protocollo di Kyoto del 25 aprile 2002 (21), **nell'agosto 2000 la Commissione CE aveva pubblicato un primo programma specifico per il cambiamento climatico e i diritti di emissione (ECCP I)** (22), il quale, partendo dal presupposto che le emissioni degli impianti maggiormente responsabili delle emissioni di biossido di carbonio corrispondano alle quote attribuite dai piani nazionali di assegnazione, ne promuoveva il commercio tra gli Stati (c.d. approccio *cap and trade*).

Per «quota di emissione» il programma ECCP I intende il diritto di emettere una tonnellata di biossido di carbonio per un periodo determinato, acquistabile o cedibile nella stessa misura.

In questo modo viene concessa agli operatori la facoltà di investire in tecnologie di abbattimento e di acquistare quote UE sul mercato per compensare le proprie emis-

Note:

(18) Quale esempio, si ricorda che il 7 marzo 1995 in Santiago (Cile) il Segretariato di Efficienza Energetica ed Energia rinnovabile degli Stati Uniti e la Commissione Nazionale di Energia Cilena, hanno firmato un impegno di cooperare secondo criteri di implementazione congiunta.

(19) Si parla di circa dieci-quindici chilometri al giorno di disboscamento di un'area di oltre sette milioni di chilometri quadrati di foresta, vale a dire un macro organismo destinato a produrre il 30% dell'ossigeno necessario al pianeta, e si stima che il disboscamento illegale abbia determinato la perdita del 90% delle foreste tropicali atlantiche del sud America.

(20) SEC (2006) def. Il *Rapporto della Commissione UE sui cambiamenti climatici in Europa e le conseguenze di tali cambiamenti*, pubblicato su *Financial Times* del 14 gennaio 2007, evidenzia i principali aspetti non solo in termini ambientali, ma anche economici e sociali, delle conseguenze dei cambiamenti climatici in due scenari di riferimento «medi», cioè quelli di emissioni globali di gas serra, contrassegnati con le sigle A2 e B2 del terzo rapporto IPCC, che hanno la più alta probabilità di verificarsi in futuro.

In particolare, con lo scenario B2 la temperatura media globale dovrebbe crescere al 2070 di 2,2 °C (e tendenzialmente 3°C al 2100), mentre con lo scenario A2 l'aumento sarebbe di 3°C (e tendenzialmente attorno ai 3,5°C al 2100).

Sul punto si veda:

- P. Ascot, A. Bonanni e A. D'Argenio su «*La Repubblica*», 17 gennaio 2007.

(21) Si veda la:

- Decisione 2002/358/CE, in G.U.C.E. 15 maggio 2002, L 130.

(22) Si veda:

- COM (2000) 87 - 88 def.

Sulla traccia del programma ECCP I, l'azione europea si è sviluppata in diverse direzioni tra cui, in primo luogo, la messa a punto di misure specifiche per l'aumento del risparmio e dell'efficienza energetica, accordi ambientali, strumenti di mercato e potenziamento della ricerca su tecnologie e materiali a basso tenore di inquinamento, come i biocarburanti, l'elettricità e l'idrogeno. Ne è un esempio la proposta di Romano Prodi di creare, all'interno della Commissione, un gruppo di esperti, con a capo il premio Nobel per la fisica Carlo Rubbia, con il compito di definire la strategia europea di utilizzo dell'idrogeno come fonte di energia e mobilità al posto dei combustibili fossili (c.d. «rivoluzione dell'idrogeno»).

La seconda fase di ECCP I, avviata dalla Commissione nell'ottobre 2005, prosegue l'azione di ECCP I puntando la nuova strategia sulle energie rinnovabili.

sioni, acquisendo crediti CDM e riducendo i costi degli impianti.

Oltre a contribuire allo sviluppo sostenibile globale, si ritiene che tali opportunità possano agevolare l'incremento di investimenti delle imprese europee, trasferire *know-how* e aumentare la liquidità di mercato delle quote di gas serra, facendone scendere il prezzo e incentivandone la domanda.

Secondo le stime disponibili, i costi annui di conformità nel periodo 2008-2012 per gli impianti interessati si dovrebbero ridurre di oltre il 20%, e i prezzi delle quote UE dovrebbero quasi dimezzarsi.

La ratifica europea del Protocollo: un ponte tra l'approccio *baseline and credits* e il *cap and trade*

Con la ratifica del Protocollo, e il riconoscimento dei meccanismi JI e CDM in ambito comunitario, si è creato un ponte tra l'approccio *baseline and credits*, fondato su uno scenario di riferimento e sui crediti, e il *cap and trade*, basato sull'assegnazione a priori di quote agli impianti interessati.

Per combinare tra loro i due sistemi, e impiegare i crediti JI e CDM in territorio europeo, sono state adottate le Direttive 2003/87/CE, istitutiva del sistema comunitario di scambio di quote di gas serra (*emission trading*) (23) e 2004/101/CE, recante norme attuative per l'azione congiunta e l'utilizzo del meccanismo per lo sviluppo pulito tra gli Stati (*linking*) (24).

L'importanza del collegamento consiste, soprattutto, nel fatto che i crediti JI e CDM costituiranno, in futuro, la principale domanda nel settore.

In primo luogo, per garantire che la Comunità e i suoi Stati membri rispettino i criteri stabiliti dal Protocollo di Kyoto, la Direttiva *emission trading* traspone nel diritto comunitario alcuni principi e obblighi in merito ai progetti autorizzati a livello internazionale.

Su questi presupposti, **la stessa Direttiva disciplina un processo di conversione dei crediti JI e CDM** (rispettivamente, le unità di riduzione delle emissioni o ERU e le riduzioni delle emissioni certificate o CER) **in quote UE**, ovvero le unità di contabilizzazione impiegate nel sistema comunitario.

Tale conversione avviene tramite il rilascio di quote da parte degli Stati membri in cambio delle CER o delle ERU alle imprese che ne facciano richiesta, le quali, una volta ottenute, vanno a sommarsi a quelle attribuite ai gestori dai piani nazionali di assegnazione previsti dal sistema comunitario.

La Direttiva *emission trading* chiarisce, in proposito che, a partire dal 2008, i trasferimenti di quote di emissioni comporteranno corrispondenti adeguamenti degli importi

assegnati (*assigned amount units - AAU*) ai sensi del Protocollo di Kyoto.

L'operazione presenta svariati vantaggi, sia per le autorità degli Stati membri, che debbono limitarsi ad un esercizio contabile, sia per le imprese partecipanti, in quanto garantisce loro l'utilizzo di quote convertite con le stesse modalità di quelle inizialmente assegnate, rendendole pienamente fungibili nel processo di scambio a costi inferiori per le trattative (25).

Per preservare l'integrità e la coerenza del sistema comunitario, la Direttiva *emission trading* introduce una serie di condizioni, quantitative e qualitative, inerenti al processo di riconoscimento e di conversione dei crediti in quote UE.

In particolare, sono state fissate condizioni quantitative **allo scopo di impedire un accesso illimitato ai crediti JI e CDM** il quale, pur avendo positive ripercussioni economiche, potrebbe far scendere il prezzo di mercato e compromettere l'integrità del sistema.

I benefici ambientali collaterali delle riduzioni dei gas serra potrebbero, inoltre, ritardare lo sviluppo di nuove tecnologie di abbattimento nel medio-lungo termine, e demotivare ulteriori iniziative all'interno dell'UE (26).

Note:

(23) G.U.C.E. 25 ottobre 2003, L 275.

(24) G.U.C.E. 13 novembre 2004, L 338.

(25) Si stima, inoltre, che i gestori rientranti nel sistema possano trarre i seguenti benefici: il prezzo delle quote dovrebbe dimezzarsi, passando dai 26 Euro in assenza del riconoscimento a 13 Euro, con un risparmio annuo sui costi degli impianti pari a 700 milioni di Euro.

Parallelamente, si ritiene che le emissioni degli impianti possano aumentare di circa 111 milioni di tonnellate di CO₂ rispetto al livello di riferimento calcolato in assenza del riconoscimento.

Qualora uno Stato membro rilasci ERU o CER ad un gestore senza un corrispettivo equivalente al valore di mercato, l'operazione potrebbe costituire un aiuto di Stato, che richiede una notifica alla Commissione nel rispetto del principio di complementarità.

(26) Per questo motivo, qualora il numero di CER e di ERU convertite raggiunga la soglia del 6% della quantità totale di quote assegnate dagli Stati membri, si prevede un riesame automatico della distribuzione e la possibilità, per la Commissione, di introdurre un tetto massimo dell'8% per il periodo pertinente.

In assenza di limiti di conversione, si calcola che i crediti JI e CDM utilizzati si attesteranno attorno al 7% delle quote inizialmente assegnate per il periodo 2008-2012.

La percentuale del 6% delle quote totali che, se superato, potrebbe far scattare il riesame, dovrebbe corrispondere a circa il 2% delle emissioni dell'UE nell'anno di riferimento, cioè oltre un quarto delle riduzioni complessive che la Comunità si è impegnata ad ottenere in conformità degli obiettivi di Kyoto.

Il tetto massimo dell'8% che la Commissione potrebbe fissare corrisponde, invece, a circa il 2,7% delle emissioni dell'UE nell'anno di riferimento, cioè un terzo del risultato prefissato ai sensi del Protocollo.

Posto che gli Stati membri possono utilizzare direttamente i meccanismi flessibili di Kyoto, oltre al sistema di conversione dei crediti JI e CDM, queste soglie sono necessarie per garantire la priorità delle azioni di riduzione avviate all'interno dell'UE.

Si veda:

- COM (2003) 403 def, del 23 luglio 2003

Al fine di evitare, per motivi sia ambientali che economici, la «doppia contabilizzazione» delle emissioni nell'ambito del sistema combinato *baseline and credits e cap and trade*, sono state inserite anche condizioni qualitative.

1. La coesistenza dei due sistemi potrebbe, infatti, qualora le ERU venissero rilasciate in esito a progetti intrapresi all'interno della Comunità che comportino, direttamente o indirettamente, anche riduzioni o limitazioni di emissioni provenienti da impianti rientranti nel sistema comunitario, determinare un doppio calcolo (27). Innanzitutto, questo implicherebbe un «cedimento» del tetto globale, poiché le ERU, convertite in quote, autorizzerebbero il detentore ad aumentare le proprie emissioni in quantità pari alle riduzioni ottenute attraverso un progetto JI, con **conseguenze negative sotto il profilo ambientale**.
2. Sotto il **profilo economico**, la doppia contabilizzazione potrebbe, invece, creare distorsioni della concorrenza sul mercato liberalizzato dell'energia in Europa. Per evitare ciò, la **Direttiva 2004/101/CE** impone il divieto di rilasciare ERU per riduzioni che abbiano ripercussioni dirette o indirette sulle emissioni di impianti disciplinati dalla **Direttiva 2003/87/CE**.

In applicazione del suddetto principio, il 13 novembre 2006 è stata adottata la **Decisione 2006/780/CE**(28), la quale **fissa una serie di misure** volte ad impedire che, negli Stati membri ospitanti attività di progetto basate sui meccanismi flessibili di Kyoto, vengano rilasciate unità di riduzione (ERU) o riduzioni certificate (CER) per impianti rientranti nel sistema comunitario, e che lo stesso quantitativo di emissioni possa essere calcolato più di una volta. In particolare, la Decisione 2006/780/CE impone, ad ogni Stato membro che ospiti, o intenda ospitare, un'attività rientrante nel Protocollo di Kyoto, l'obbligo di notificare alla Commissione le modalità con le quali l'utilizzo dei meccanismi JI e CDM verrà ad integrare le azioni intraprese a livello locale e di inserire, nell'ambito del piano nazionale di assegnazione 2008-2012, un sistema di accantonamento contenente l'elenco di tutti i progetti approvati a norma del Protocollo e degli impianti partecipanti al sistema comunitario.

Al medesimo fine, la Decisione 2006/780/CE:

1. stabilisce un **coordinamento** tra le autorità responsabili dell'attuazione della Direttiva 2003/87/CE e quelle nazionali incaricate dell'approvazione dei progetti JI e CDM,
2. **attribuisce**, direttamente a carico dei gestori o delle autorità di controllo, a seconda che sia o meno possibile determinare a priori l'entità delle riduzioni di ciascun impianto (limitazioni dirette o indirette), il compito di provvedere alla cancellazione delle quote dal piano di assegnazione.

Agli Stati che si fossero impegnati in attività comportanti

una doppia contabilizzazione prima dell'adozione della Direttiva 2003/87/CE, viene consentito il rilascio di ERU e di CER alla condizione che sia contemporaneamente cancellato un numero corrispondente di quote.

Poiché la normativa comunitaria non regola l'utilizzo dei crediti JI o CDM al di fuori del proprio sistema, né consente agli Stati di riconoscerli e convertirli in quote UE a propria discrezione, la traccia da seguire risiede, attualmente, negli accordi di Marrakech, secondo i quali le Parti incluse nell'allegato I della Convenzione UNFCCC non possono utilizzare CER ed ERU generate da centrali nucleari fino al 2012, né impiegare crediti provenienti da progetti che non ottengano riduzioni permanenti delle emissioni o che potrebbero avere impatti negativi sulla biodiversità (29), come quelli derivanti da grandi impianti di produzione di energia idroelettrica indicati dalla *World Commission on Dams* (30).

Il sistema di scambio della Comunità, concepito come un «motore tecnologico», inteso a migliorare l'abbattimento delle emissioni prodotte da fonti energetiche e industriali nel lungo periodo, non ammette, inoltre, il riconoscimento di crediti derivanti da attività di utilizzo e di variazione d'uso del territorio e della silvicoltura (attività LULUCF), in quanto idonee ad assorbire carbonio solo temporaneamente, per rilasciarlo successivamente in atmosfera.

Sono attualmente in corso negoziati per valutare l'opportunità di includere o meno le attività di afforestazione e riforestazione nell'ambito del meccanismo CDM che, non contribuendo allo sviluppo e al trasferimento tecnologico verso altri paesi, contrasterebbero con l'obiettivo di stabilizzare ovunque le emissioni di gas serra ai medesimi livelli.

Il sistema comunitario non contempla, infine, l'energia rinnovabile in quanto, stante l'assenza di biossido di carbonio nelle sue fonti di emissione, non si rende neces-

Note:

(27) Il problema è sorto principalmente in caso dei progetti di attuazione congiunta avviati in paesi in via di adesione all'Unione prima del 1° maggio 2004.

(28) Si veda la:

- Decisione della Commissione, del 13 novembre 2006, finalizzata ad evitare la doppia contabilizzazione delle riduzioni delle emissioni dei gas serra nell'ambito del sistema comunitario di scambio di quote di emissioni per le attività di progetto del protocollo di Kyoto in applicazione della Direttiva 2003/87/CE, i n G.U.C.E. 16 novembre 2006, L 316.

(29) Si vedano:

- le Decisioni 16/CP. 7 e 17/CP. 7: *Linee guida per l'applicazione dell'articolo 6 del Protocollo di Kyoto*
- il rapporto della *World Commission on Dams* dal titolo *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, del novembre 2000.

(30) Si veda:

- il rapporto *World Commission on Dams* dal titolo *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, del novembre 2000.

sario ottenere né cedere quote per produrre maggiori o minori quantità di queste sostanze.

Quanto ai tempi di attuazione, anche se gli accordi di Marrakech stabiliscono che le ERU vengano rilasciate solo a partire dal 2008, la normativa comunitaria consente che i crediti CDM possano essere utilizzati prima di quella data.

La certezza che, dopo il 2008, i crediti CDM già prodotti saranno accettati nell'ambito del sistema CE rappresenta infatti, in previsione della riduzione dei costi delle transazioni e dei rischi associati agli investimenti, un ulteriore incentivo a ricorrere a questo meccanismo in fase precoce.

L'integrazione del sistema J.I. con le altre politiche ambientali

L'applicazione dei meccanismi e CDM per i progetti avviati in paesi aderenti all'UE comporta, innanzi tutto, l'obbligo di tener conto dell'*acquis* comunitario nella definizione della situazione di riferimento.

Quest'obbligo, valevole per l'intera durata del progetto, dalla fase preparatoria (prima dell'approvazione) alla sua realizzazione (ovvero in sede di controllo e verifica delle riduzioni delle emissioni), è coerente con gli accordi di Marrakech, che lasciano alle parti un margine di discrezionalità nella scelta dei criteri di selezione.

Per responsabilizzare maggiormente gli Stati e le imprese coinvolte, la Direttiva 2003/87/CE dispone che i dati siano messi a disposizione dei richiedenti ai sensi della Direttiva 2003/4/CE, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (31), e della Convenzione di Århus (32).

Al medesimo fine, la Direttiva *emission trading* stabilisce l'obbligo di valutazione e di consultazione del pubblico degli impatti ambientali dei piani nazionali attuativi di progetti JI e CDM (c.d. valutazione ambientale strategica - VAS), ai sensi della Direttiva 2001/42/CE (33).

In caso di progetti convalidabili solo da entità operative accreditate presso il Comitato esecutivo del CDM, come quelli realizzati tra Paesi industrializzati e PVS, viene concessa agli Stati la facoltà di designare dei verificatori ambientali partecipanti al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), istituito con Regolamento (CE) n. 761/2001 (34), consentendo loro di avvalersi di organismi e procedure di accreditamento già operanti al loro interno.

I verificatori del sistema EMAS sono, comunque, tenuti a dimostrare conoscenze specifiche in materia di progetti JI e di questioni legate ai cambiamenti climatici.

Il piano dell'Italia

La sentenza di condanna della Corte CE del 18 maggio 2006 (35) e l'adozione del D.Lgs 4 aprile 2006, n. 216.

In esito alla **procedura d'infrazione, avviata dalla Commissione europea il 9 luglio 2004** contro l'Italia per omessa trasposizione della Direttiva 2003/87/CE entro i termini prescritti, conclusasi con sentenza di condanna della Corte CE del 18 maggio 2006 (35), è stato adottato il D.Lgs 4 aprile 2006, n. 216 (36) e, contestualmente, il Piano nazionale di allocazione delle emissioni di gas serra.

Il Piano, che prevede un taglio complessivo di 24 milioni di tonnellate di CO₂ rispetto a quello precedente, riguarda principalmente il settore elettrico, le acciaierie e i cementifici, e si caratterizza per due aspetti essenziali: il criterio di assegnazione e l'ammontare delle quote (37). Quanto al **criterio di assegnazione**, il Piano si basa su un **compromesso tra il sistema proporzionale della produzione storica e quello delle emissioni dell'impianto**.

Note:

(31) In, G.U.C.E. 14 febbraio 2003, L 41.

(32) *Convenzione internazionale ONU/ECE sull'accesso del pubblico all'informazione e alla giustizia ambientale*, firmata ad Århus (Danimarca) il 25 giugno 1998.

(33) G.U.C.E. 21 luglio 2001, L 197.

(34) G.U.C.E. 24 aprile 2001, L 114.

(35) Sentenza della Corte CE (Quinta sezione), in causa C-122-05, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

In corso di causa, il Governo italiano aveva dichiarato di essersi conformato alla Direttiva 2003/87/CE con l'adozione:

- del decreto legge 12 novembre 2004, n. 273, entrato in vigore il 16 novembre 2004 e convertito in legge 30 dicembre 2004, n. 316, in G.U. 4 gennaio 2005, n. 2, ed altri provvedimenti esecutivi di detto decreto, ovvero:
 - il decreto n. 1715 del 16 novembre 2004,
 - il decreto n. 1877 del 29 novembre 2004,
 - il decreto 28 dicembre 2004, n. 2179.
 - il decreto n. 2215 del 31 dicembre 2004 e
 - il decreto 3 gennaio 2005, n. 13 da questo deducendo che i tratti salienti della disciplina comunitaria in materia di scambio di quote di emissioni dei gas serra erano stati trasposti nel nostro ordinamento.

La Corte, applicando una sua costante giurisprudenza (si vedano, in particolare:

- sentenza 30 maggio 2002, causa C-323/01, Commissione/Italia, *Racc.* pag. I-4711;
- sentenza 4 luglio 2002, causa C-173/01, Commissione/Grecia, *Racc.* pag. I-6129), secondo la quale l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine prescritto nel parere motivato, ha dichiarato tuttavia l'inadempienza dell'Italia alla legge comunitaria.

(36) Per una più ampia illustrazione, vedi G. Garzia, in questa *Rivista*, 9, 2006, pag. 871.

(37) Si veda:

- E. Di Giulio *L'Italia ha un piano*, in *www.lavoce.info*.

La differenza tra i due criteri si spiega generalmente ipotizzando l'esistenza di due impianti ugualmente produttivi, dei quali il primo, più efficiente sotto il profilo ambientale, abbia emesso meno CO₂ del secondo.

1. Con il criterio della produzione storica riceverebbero entrambi lo stesso numero di quote, mentre con quello delle emissioni il primo, più efficiente, ne riceverebbe un numero inferiore.
2. L'Italia ha scelto di adottare il criterio della produzione per alcuni settori (calce, acciaio, ceramica, cemento, energia da «cogenerazione») e quello delle emissioni per altri (carta, laterizi, raffinazione, vetro).

Per la produzione di energia elettrica tradizionale, ovvero quella generante solo elettricità e non anche calore, che costituisce la parte più cospicua delle emissioni soggette alla Direttiva 2003/87/CE, è stato adottato il criterio delle emissioni.

Alla base della scelta vi è l'incertezza originata dalla profonda ristrutturazione del «Parco termoelettrico» e dalla nascente «Borsa elettrica».

Poiché il «panorama elettrico futuro» non rispecchierà quello passato, si è preferito, infatti, procedere sulla traccia della stima presunta delle prossime emissioni.

Anche per il calcolo delle quote da assegnare, il Piano si pone in prospettiva futura e, soprattutto, in previsione della crescita delle emissioni «verso l'alto», per la forte domanda di energia elettrica registrata negli ultimi anni, così modificando, di fatto, la delibera del Cipe del 2002, con la quale si definivano le linee guida per la riduzione dei gas serra e si fissavano i livelli massimi assegnati ai singoli settori per il periodo 2008-2012 (38).

Anche se questa scelta rientra in un contesto di generale criticità a livello europeo, condivisa con altri Paesi come Irlanda, Spagna, Portogallo, Austria e Danimarca (39), **il target dell'Italia**, come evidenziano nei dati in tabella 1, si avvicina solo in minima parte agli obiettivi di Kyoto:

Tabella 1 - Situazione italiana rispetto agli obiettivi di Kyoto

Obiettivo Kyoto	476,1
Tendenziale al 2010	607,7
Surplus al 2010	131,6 (+27,6%)
Abbattimento generato dal piano	24,4

Con l'attuazione del Piano rimarrebbe, infatti, un surplus di oltre 100 Mton. di gas serra, ovvero un totale di emissioni superiore del 23% rispetto all'obiettivo prefissato. A ciò si è replicato come, sia nella **delibera del Cipe 2002** che nello stesso Piano, si individuino altri interventi che dovrebbero avvicinarci al target europeo, come il **ricorso alle energie rinnovabili** e i **progetti di rifore-**

stazione (11,2 Mton. CO₂) e di **riduzione delle emissioni all'estero** (12 Mton. CO₂ eq.).

Il nuovo Governo, che durante il Summit di Nairobi si è unito ai grandi Paesi europei (Germania, Francia e Inghilterra), assumendosi come loro l'impegno di ridurre le emissioni di anidride carbonica del 30% entro il 2020, e del 60% entro il 2050, **propone, inoltre, un set di «ulteriori misure»**, interne ed esterne, il cui potenziale di abbattimento si aggirerebbe tra 52 e 94,9 Mton. CO₂ eq. La notevole entità di questi dati, rapportata alla situazione attuale, ha fatto, tuttavia, nutrire forti dubbi sulla realizzabilità dei risultati (40).

Al contrario, la recente storia energetica del paese denota come le emissioni climalteranti siano in crescita tendenziale, e gli interventi correttivi sviluppino la loro azione solo nel medio-lungo periodo.

Per adeguare i nuovi obiettivi alla situazione preesistente è stato previsto un **«cuscinetto di compensazione»**, concedendo, alle imprese che non riuscissero ad allinearsi alle regole, uno «sconto» di altri 6 milioni di tonnellate di emissione di CO₂ dietro pagamento della quota mancante, il cui ricavato servirà ad alimentare un fondo per favorire le misure previste dal Protocollo di Kyoto.

A norma del **D.Lgs n. 216/2006**, ogni operazione dev'essere autorizzata e trascritta, ad opera del **Comitato nazionale di gestione e attuazione della Direttiva 2003/87/CE**, su un **registro informatico** di contabilizzazione degli scambi di quote tra le industrie soggette agli obblighi comunitari.

Allo stesso Comitato, istituito presso la Direzione per la Ricerca ambientale e lo Sviluppo sostenibile del Ministero dell'Ambiente, viene affidato il compito di **verifica delle dichiarazioni rilasciate dalle imprese** e il potere, in caso

Note:

(38) Deliberazione 20 dicembre 2002, n. 123 del Comitato Interministeriale per la programmazione economica, recante *Linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra*, secondo quanto disposto dalla legge 1 giugno 2002, n. 120, di ratifica dell'Italia al Protocollo di Kyoto, in G.U. 19 giugno 2002, n. 141, s.o. n.129.

(39) Secondo le stime dell'Agenzia europea per l'ambiente, le emissioni sono in crescita: nel 2010, la riduzione rispetto al 1990 sarà pari solo allo 0,5 per cento, ovvero a un sedicesimo di quanto richiesto dal Protocollo all'Unione europea. A fronte di questo:

- il piano di allocazione danese assegna le quote abbassando le emissioni totali del 7,4 per cento rispetto allo scenario tendenziale,
- quello irlandese le abbassa di circa il 6 per cento,
- quello olandese di circa il 10 per cento,
- quello inglese, infine, rafforza le misure già progettate nel programma nazionale contro il cambiamento climatico e porta le emissioni di circa il 15 per cento sotto il livello del 1990, quando il Regno Unito aveva un obiettivo del - 12,5 per cento.

(40) Secondo alcuni pessimisti, la distanza dall'obiettivo di Kyoto sarebbe addirittura tale da rendere ogni proposito simile a quel meccanismo che gli anglosassoni chiamano «*wishful thinking*» (ritenere vero ciò che si desidera tale).

di riscontro di irregolarità, di sospensione delle attività produttive interessate, oltre alla **comminazione di sanzioni amministrative**, varianti da un minimo di 25.000 a un massimo di 250.000 Euro aumentate, per ogni tonnellata di anidride carbonica emessa senza autorizzazione, di 40 Euro fino al dicembre 2007, e di 100 Euro per il periodo 2008-2012.

In ogni caso, anche se il nuovo Piano risulta caratterizzato

da contenuti operativi più efficaci rispetto alla delibera del Cipe 2002, e diverse ragioni inducono a non appesantire l'industria e il settore elettrico con tetti eccessivamente penalizzanti, si ritiene probabile che esso conduca a riduzioni insufficienti, e che nel 2008, anno d'inizio del primo periodo di vincolo post-Kyoto (2008-2012), le imprese italiane dovranno ricorrere alla commercializzazione di quote e all'acquisto di crediti all'estero.

NOVITÀ

CONVENZIONI INTERNAZIONALI CONTRO LE DOPPIE IMPOSIZIONI

di P. Valente

IV Edizione, Ipsoa Editore, 2006, pagg. 1965, € 120,00
Con CD-ROM allegato

I trattati bilaterali contro le doppie imposizioni costituiscono tema di spicco per gli scenari attuali e prospettici della fiscalità internazionale. In un ambiente competitivo di dimensione globale, assumono rilevanza per i contribuenti la salvaguardia dei flussi di reddito da parte delle amministrazioni finanziarie e le connesse opportunità di *tax planning* e di arbitraggio internazionale. In quest'ambito, la conoscenza dello strumento convenzionale acquista un'importanza strategica per gli operatori economici che investono all'estero.

Il volume, giunto alla sua quarta edizione, rappresenta da oltre un decennio, un punto di riferimento nel panorama editoriale specialistico nel nostro Paese.

L'opera si compone di quattro Parti ed è completata da una banca dati su CD-Rom.

La **Parte I** è dedicata ad una panoramica introduttiva sui principi generali di fiscalità internazionale, con particolare riguardo al ruolo svolto dallo strumento convenzionale bilaterale e multilaterale nell'ambito della pianificazione fiscale delle multinazionali. Viene, inoltre, illustrata l'evoluzione e la situazione attuale del network convenzionale italiano attraverso un quadro sinottico dei trattati stipulati dal nostro Paese.

La **Parte II** è dedicata all'analisi degli articoli del Modello di convenzione dell'OCSE

nella versione aggiornata al 2005, attraverso un'approfondita disamina degli orientamenti interpretativi prevalenti offerti dalla prassi e dalla giurisprudenza e degli aspetti normativi (di fonte nazionale e comunitaria) ad esso connessi.

La **Parte III** riporta l'analisi e i testi di alcuni dei più importanti trattati internazionali contro le doppie imposizioni stipulate dall'Italia, quali quelli con la Repubblica di San Marino e con gli Stati Uniti.

La **Parte IV**, infine, riporta il testo italiano delle convenzioni internazionali attualmente in vigore stipulate dall'Italia con gli altri Stati contraenti.

La Banca Dati

La banca dati in CD-Rom si propone quale strumento di completamento del testo, riportando una raccolta di prassi e giurisprudenza relativa ai singoli articoli del Modello di convenzione dell'OCSE, nonché alle convenzioni che compongono il *network* italiano.

Per ulteriori informazioni o per l'acquisto:

- **Redazione:** tel. 02 82476087
e-mail: comm.int@ipsoa.it
- **Servizio Clienti:** tel. 02 82476794
e-mail: servizio.clienti@ipsoa.it
- **Agenzie Ipsoa di zona**
(sul sito www.ipsoa.it)

