

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 6-A

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI RIUNITE

10^a (Industria, commercio, turismo)
e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Relatori: VICARI e FLUTTERO)

Comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 2009

ai sensi degli articoli 144, comma 6, e 50, comma 3, del Regolamento

SULLA

RISOLUZIONE

approvata nella seduta del 3 dicembre 2008

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, a conclusione dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «Promuovere la dimostrazione in tempi brevi della produzione sostenibile di energia da combustibili fossili»

(atto comunitario n. 11)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra

(atto comunitario n. 12)

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra entro il 2020

(atto comunitario n. 13)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e recante modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio e delle direttive 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e del Regolamento (CE) n. 1013/2006

(atto comunitario n. 14)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

(atto comunitario n. 15)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «Due volte 20 per il 2020. L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa»

(atto comunitario n. 16)

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Testo della risoluzione	»	8

Onorevoli Senatori,

gli atti comunitari 11, 12, 13, 14, 15 e 16, che le Commissioni riunite Industria e Ambiente hanno esaminato congiuntamente, costituiscono l'insieme di misure del cosiddetto pacchetto clima-energia presentato dalla Commissione europea nel gennaio del 2007 e successivamente integrato nel gennaio di quest'anno.

Il pacchetto di proposte, alcune delle quali contengono degli schemi di direttive, fissano una serie di obiettivi, sicuramente ambiziosi, con riguardo alla riduzione di emissioni di gas serra, all'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili e all'efficienza energetica. Tale insieme di misure traggono la loro origine dalla comunicazione della Commissione europea, presentata sempre nel gennaio del 2007, in cui era stato individuato il percorso per limitare il surriscaldamento dovuto ai cambiamenti climatici a +2 gradi Celsius. Le proposte legislative della Commissione prevedevano inoltre di migliorare il funzionamento del mercato interno dell'energia elettrica e del gas con l'obiettivo di aprirlo maggiormente alla concorrenza per assicurare ai cittadini europei libertà di scelta e vantaggi effettivi in tema di prezzi dell'energia e di sicurezza dell'approvvigionamento.

Le proposte del pacchetto clima-energia sono state incrementate, nel gennaio del 2008, con l'individuazione da parte della Commissione europea di ulteriori misure che dovrebbero accrescere in misura significativa il ricorso a fonti di energia rinnovabile imponendo a ciascuno dei Governi degli Stati membri degli obiettivi giuridicamente vincolanti. Le proposte della Commissione europea, inoltre, mirano ad una profonda riforma del sistema di scambio delle quote di

emissione con la contestuale individuazione di un tetto massimo a livello comunitario delle emissioni stesse al fine di incoraggiare ciascun Stato membro ad investire nello sviluppo di tecnologie produttive maggiormente efficienti e pulite.

Il pacchetto legislativo presentato dalla Commissione europea, meglio noto come pacchetto 20-20-20, si propone l'obiettivo di ridurre, entro il 2020, di almeno il 20 per cento, le emissioni di gas serra elevando al contempo al 20 per cento la quota di energia ricavata da fonti rinnovabili.

In particolare, passando all'esame delle diverse proposte della Commissione europea si segnalano la proposta di modifica della direttiva n. 87 del 2003 sul sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (ETS). Sulla base della proposta presentata la possibilità di ricorrere allo scambio di quote riguarderà tutti gli impianti industriali responsabili delle emissioni; al contempo le quote di emissione che possono essere immesse sul mercato verranno progressivamente diminuite nei prossimi anni in modo da consentire una riduzione, entro il 2020, del 20 per cento delle emissioni rispetto ai livelli registrati nel 2005. Gli introiti derivanti dal sistema di vendita delle quote verranno invece assegnati agli Stati membri e saranno utilizzati per la promozione dell'innovazione nei settori delle energie rinnovabili, della ricerca e dello sviluppo nonché nelle attività di cattura e stoccaggio del carbonio.

Una seconda proposta concerne la riduzione delle emissioni di gas serra nei settori che non rientrano nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione. Si ricorda che rientrano in tali settori i trasporti, l'edilizia, i servizi, i piccoli impianti industriali, l'agricoltura e i rifiuti. In questo caso l'obiettivo fissato dall'Unione europea è quello di

una riduzione delle emissioni per tale settore pari al 10 per cento rispetto ai livelli del 2005.

Particolarmente significativa, inoltre, è la proposta di direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili che costituirà un primo passo per tutti gli Stati membri verso una modifica dell'attuale struttura del consumo energetico. A tale proposito si ricorda che in ambito comunitario la produzione di energia da fonti rinnovabili è pari solamente all'8,5 per cento. L'intera Unione europea, pertanto, in base agli obiettivi fissati sarà chiamata ad incrementare entro il 2020 di più del 10 per cento il ricorso a fonti di energia rinnovabili. Per conseguire tale risultato la Commissione ha individuato dei singoli obiettivi assegnati a ciascun Stato membro. La proposta di direttiva, da ultimo, prevede un sensibile incremento dell'uso dei biocarburanti nel settore dei trasporti: per ciascun Stato membro infatti è stabilito che entro il 2020, vi dovrà essere un utilizzo di almeno il 10 per cento di combustibili derivanti da biocarburanti.

Particolare attenzione merita, da ultimo, la proposta della Commissione relativa alla disciplina giuridica della cattura e dello stoccaggio del carbonio. L'obiettivo della Commissione europea, infatti, come emerge dalla proposta stessa è quello di armonizzare la normativa relativa allo stoccaggio in sicurezza del CO₂ in formazioni geologiche regolando a livello comunitario le procedure per la concessione e la revoca delle relative autorizzazioni per lo svolgimento di tali attività.

Il pacchetto clima-energia, come è noto ha concentrato nelle ultime settimane l'attenzione dell'Italia e degli altri Paesi membri.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 15-16 ottobre 2008 ha confermato il proprio impegno in materia di cambiamento climatico chiedendo alla Presidenza una intensificazione dei lavori per una approvazione del pacchetto entro dicembre, tenendo conto delle posizioni di ogni Stato membro, nel-

l'ottica di un rapporto costo-efficacia rigorosamente definito. Si è poi occupato di sicurezza energetica, soprattutto per quanto riguarda la necessità di diversificazione delle fonti energetiche.

Il Consiglio dei Ministri dell'Ambiente, riunitosi a Lussemburgo il 20 ottobre scorso, ha anche affrontato la definizione della posizione dell'Unione europea (UE) nella Conferenza delle Nazioni Unite che si è tenuta a Poznan (Polonia) dall'1 al 12 dicembre, ribadendo comunque l'impegno a farsi promotore di un nuovo accordo globale sul clima da raggiungere entro la Conferenza delle Nazioni Unite di Copenaghen prevista per la fine del 2009, basato su una visione condivisa e su impegni comuni e differenziati che coinvolgano tutti i paesi. Dal dibattito è chiaramente emersa la volontà di giungere ad un accordo su tutto il pacchetto entro quest'anno.

L'Italia ha richiesto di rivedere i criteri di calcolo dei *target* nazionali. Gli obiettivi sono stati ritenuti particolarmente impegnativi e difficili da raggiungere: 17 per cento di rinnovabili rispetto agli attuali 5,2 per cento; -13 per cento sui settori non coperti dall'ETS cioè manifatturiero a bassa intensità di energia, trasporti ed edilizia. La riduzione delle quote di emissioni di gas serra potrebbe provocare un aumento dei costi dell'energia elettrica ed un generalizzato incremento dei costi nei settori ad elevata intensità energetica, con conseguente perdita di competitività per le imprese. Pertanto la posizione italiana si incentra su un pieno utilizzo dei meccanismi di flessibilità che potrebbero aiutare a raggiungere gli obiettivi e ridurre i costi. Abbiamo quindi due principali orientamenti: l'attenuazione dell'impatto del pacchetto sul sistema industriale per tutelarne la competitività e il riesame complessivo del rapporto costo/beneficio derivante dall'applicazione del pacchetto.

Tali orientamenti si basano anche sulla considerazione che l'incremento della CO₂ emessa potrebbe forse contribuire, tramite

l'effetto serra, ad aumentare le temperature, ma si deve precisare che tale gas rappresenta solamente una quota minima di quelli ad effetto serra e di questa solo una piccola frazione è di produzione antropica, rispetto alla quale le decisioni della UE sono sostanzialmente ininfluenti in mancanza di un accordo globale.

Le misure per la riduzione di emissioni di CO₂ dovrebbero essere quindi condivise ed adottate anche dagli altri grandi Paesi principali responsabili delle emissioni come gli Stati Uniti, l'India e la Cina, anche perché l'Italia ha un'efficienza energetica superiore alla media europea, con emissioni *pro capite* e «intensità di carbonio» più basse della media degli altri Paesi UE.

In una relazione del Ministro per le politiche comunitarie si legge che il Governo italiano ha assunto una iniziativa di alto profilo, mettendo l'accento sull'impatto delle misure proposte e sulla sproporzione tra i costi che dovrebbe sostenere l'Italia e quelli che dovrebbero sostenere gli altri Paesi. Dapprima la voce italiana sembrava essere l'unica, ma via via le nostre argomentazioni hanno raccolto varie adesioni e suscitato un ampio dibattito in sede di Consiglio europeo. Si è creato un ampio fronte e le confederazioni industriali di 26 dei 27 Paesi membri hanno firmato un documento comune partendo dall'iniziativa assunta dalle due confederazioni tedesca e italiana. Ciò che l'Italia ha chiesto fin dall'inizio è di contemperare esigenze di competitività e di funzionamento dei mercati, di sicurezza degli approvvigionamenti di energia con una lotta al cambiamento climatico basata sulla certezza delle valutazioni scientifiche e su di un ragionevole rapporto costi/benefici. Questo significa bilanciare nel senso che ogni elemento deve avere un peso rilevante evitando che uno di essi sia preponderante, fermo restando che il contrasto al cambiamento climatico, se davvero è fortemente condizionato dall'attività antropica, è un dovere che abbiamo in primo luogo nei confronti delle generazioni future.

Per questo è importante anche la collaborazione strategica e tecnologica con alcuni Paesi tra cui la Cina e l'India che non fanno parte dell'UE, per non rischiare che gli sforzi europei restino finì a se stessi.

Quindi dobbiamo bilanciare la lotta al cambiamento climatico con gli altri elementi del pacchetto: competitività e sicurezza degli approvvigionamenti. La linea del governo italiano è stata basata sempre sull'idea della sproporzione tra il costo a carico dell'Italia e quello sopportato dagli altri membri per raggiungere gli scopi previsti dal pacchetto; la stessa Commissione europea ha ammesso che l'Italia dovrebbe sopportare oltre il 40 per cento di costo in più rispetto alla media europea e pertanto il confronto richiesto in sede comunitaria è stato orientato a richiedere una più equa ripartizione degli sforzi, anche e soprattutto per evitare che la mancanza di un'adeguata considerazione per gli aspetti di competitività delle imprese ci porti a vedere una delocalizzazione di massa del nostro settore manifatturiero; in secondo luogo cerchiamo di semplificare il sistema di riduzione delle emissioni per le piccole imprese per evitare costi amministrativi eccessivi e questo dovrebbe accompagnarsi ad una maggiore flessibilità del sistema.

Dobbiamo poi sottolineare che altri Paesi potranno contare su importanti ritorni industriali (solare ed eolico per la Germania, eolico per la Spagna, nucleare per la Francia) mentre l'Italia non dispone di tecnologie da porre in campo e trarre vantaggi nell'attuazione del pacchetto. Allo stato attuale l'Italia potrebbe intervenire nei settori in cui vi è una tecnologia all'avanguardia come nel caso della cattura e del sequestro di CO₂.

Comunque è evidente che una volta chiusa la parte legislativa tutti dovranno svolgere il loro compito al massimo delle possibilità, cercando di trasformare i vincoli in opportunità competitive e senza far prevalere i localismi.

A seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 15-16 ottobre il governo italiano

ha sottolineato che i costi previsti per l'Italia dal pacchetto clima sono stimati in 181,5 miliardi di euro tra il 2001 e il 2020, con un costo annuo di 18,2 miliardi di euro e un peso pari all'1,4 per cento del prodotto interno lordo (PIL) e come sia «un successo italiano» il rinvio del pacchetto energia-clima che «apre le porte a scelte eque e condivise nella sfida dei cambiamenti climatici».

Una delle sfide principali di queste settimane di contrattazione tra i *partner* europei, pertanto, è costituita dalla necessità che il pacchetto clima-energia non venga avvertito come un onere insostenibile per gli Stati membri i quali dovranno addivenire ad una soluzione senza compromettere la competitività dei loro sistemi economici. L'impegno dell'Europa, infine, nella riduzione delle emissioni dovrà costituire solo una parte di un accordo complessivo da raggiungere su scala globale con i principali paesi responsa-

bili delle emissioni come gli Stati Uniti, la Cina, l'India e gli altri Paesi emergenti.

In vista del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo tenutosi l'11 e 12 dicembre scorsi, le Commissioni riunite hanno proceduto, come detto in precedenza, all'esame congiunto di tutti gli atti comunitari del «pacchetto-energia». Nel corso dei lavori sono intervenuti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Prestigiacomo e il Sottosegretario allo sviluppo economico Urso.

Le Commissioni riunite hanno approvato una risoluzione, che la presente relazione accompagna, i cui punti maggiormente qualificanti sono stati ripresi nell'accordo finale raggiunto in sede di Consiglio il 12 dicembre scorso.

VICARI e FLUTTERO, relatori

TESTO DELLA RISOLUZIONE

Le Commissioni riunite 10^a e 13^a del Senato,

premessi che:

– l'Unione europea ha presentato degli atti comunitari che costituiscono il pacchetto «clima-energia» (20-20-20) sul quale il Consiglio europeo sarà chiamato a pronunciarsi nei prossimi giorni;

– l'Europa ha fornito tra il 1990 e il 2005, in base ai dati contenuti nella relazione per il 2008 dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) un significativo contributo alla riduzione di emissioni di CO₂, poiché in questo arco di tempo, i 27 Paesi membri, a fronte di un tasso di crescita medio del prodotto interno lordo (PIL) del 2,1 per cento, hanno assicurato comunque una riduzione delle loro emissioni di circa il 3 per cento mentre, nello stesso periodo, le emissioni di CO₂ sono aumentate del 20 per cento negli Stati Uniti e sono quasi raddoppiate in Cina;

– l'incremento della CO₂ emessa potrebbe contribuire, tramite l'effetto serra, ad aumentare le temperature, anche se tale gas rappresenta solamente il 14 per cento di quelli ad effetto serra. Di questa percentuale inoltre solo una piccola frazione è di produzione antropica, rispetto alla quale le decisioni della Unione europea (UE) possono incidere, in carenza di un accordo globale, solamente sulla parte prodotta entro i propri confini;

– le misure da adottare per la riduzione di emissioni di CO₂, per produrre degli effetti significativi, dovranno essere, nei prossimi anni, condivise ed adottate anche dagli altri grandi Paesi principali responsabili delle emissioni come gli Stati Uniti, l'India e la Cina;

– l'individuazione, da parte dell'UE, di obiettivi non sufficientemente flessibili, rischia di avere ripercussioni negative sulle singole economie nazionali, specie per quelle fondate principalmente sull'attività delle piccole e medie imprese;

– l'Italia dovrebbe sostenere un costo superiore alla media europea nonostante sia il Paese che ha raggiunto un'efficienza energetica superiore alla media europea e, soprattutto, ha delle emissioni *pro capite* e «intensità di carbonio» più basse della media degli altri Paesi UE;

– il Consiglio dei ministri dell'ambiente del 20 ottobre 2008 ha evidenziato che la problematica dell'adozione di un pacchetto legislativo sul clima da parte dell'UE va inquadrato nell'ambito del negoziato in sede di Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico iniziata a Poznan, in Polonia, il 1° dicembre scorso; nella stessa riunione il Consiglio ha inoltre sottolineato l'impegno dell'UE nel ribadire l'importanza di

un nuovo accordo globale sul clima, da raggiungere entro la Conferenza delle Nazioni Unite di Copenaghen prevista per la fine del 2009;

impegnano il Governo:

– ad agire nel corso delle prossime settimane in sede comunitaria per assicurare una valorizzazione dei meccanismi di flessibilità del pacchetto, prevedendo delle clausole di revisione che siano anche basate sulla nozione di costo-efficacia delle misure previste e sul principio di equità;

– a fare in modo che nella proposta di accordo che dovrà essere esaminata dal Consiglio europeo si tenga conto dei costi che ogni Paese dovrà sopportare, nonché dei risultati raggiunti a livello di efficienza energetica, approfondendo le conseguenze economiche che deriveranno dagli strumenti contenuti nel pacchetto, anche tenendo conto della situazione economica mondiale e della crisi finanziaria in atto;

– ad adoperarsi per portare all'attenzione dell'UE il tema della riduzione delle micropolveri e degli inquinanti chimici emessi in atmosfera dai processi di combustione delle fonti energetiche fossili;

– ad agire, infine, affinché gli impegni che l'UE intende assumere con il pacchetto clima-energia siano calibrati anche sulla base delle misure che potranno essere adottate dagli altri grandi attori internazionali nell'ambito della Conferenza di Copenaghen del dicembre 2009.

