

Carbo diem

Le opportunità dell'Italia nell'EU-ETS



13 December 2010

Cosa fa Sandbag

Sandbag e' una organizzazione attivista non profit con sede nel Regno Unito che ha lo scopo di ottenere un agire concreto per combattere il cambiamento climatico e con un focus particolare sul tema dello scambio di emissioni di CO2 (*emission trading*). La nostra visione e' che se l'*emission trading* venisse implementato correttamente, sarebbe potenzialmente un valido strumento per il taglio di emissioni di CO2 che il mondo necessita per prevenire i disastrosi effetti del cambiamento climatico.

Producendo rigorose e fondate analisi, ma allo stesso tempo accessibili, ci prefiggiamo di rendere l'*emission trading* piu' trasparente e piu' comprensibile per un pubblico piu' ampio e non solo per gli addetti ai lavori. In particolare, cerchiamo di evidenziare le sfide che l'EU-ETS ha di fronte nel diventare uno schema davvero efficace per tagliare le emissioni e sosteniamo soluzioni che possano aiutare a farlo funzionare meglio

Saremmo molto contenti di ricevere commenti su questo tema. Per maggiori info e per dare un contributo al dibattito, vieni a farci visita su www.sandbag.org.uk

Autore: Damien Morris

Ricercatori: Anita Alfonsi e Andrea Putaturo

Immagine di copertina: Statua di Orazio (Quintus Horatius Flaccus), Venosa, Italia

Versione originale in inglese

Executive Summary	3
Introduzione	6
L'Italia sotto il protocollo di Kyoto	7
L'Italia sotto l'EU-ETS	9
Gli impegni dell'Italia per il 2020	17
Conclusione	19
Appendice: dati e indicatori statistici del settore energetico	20

Executive Summary

Fino ad oggi l'Italia ha percepito i suoi obblighi, tanto all'intero del Protocollo di Kyoto quanto del Sistema Europeo di Scambio delle Emissioni (*EU ETS - Emission Trading Scheme*), puramente come un costo punitivo da dover sopportare piuttosto che come un'opportunità di sviluppo. Tale atteggiamento non solo ha reso l'Italia alquanto restia ad appoggiare gli sforzi dell'Unione Europea volti a rendere più ambiziose le proprie politiche ambientali, ma ha anche dato luogo ad una profezia "auto-avverante": per soddisfare gli obiettivi concordati a Kyoto, l'Italia si troverà a spendere all'estero miliardi di euro per la riduzione di emissioni, soldi che il paese avrebbe potuto invece utilizzare per il miglioramento delle infrastrutture energetiche nazionali e consolidare così la sicurezza energetica del Paese. Senza un mutamento di rotta, l'Italia rischia inoltre di drenare ulteriori risorse verso paesi esteri per soddisfare gli impegni sottoscritti in sede europea fino al 2020.

Gli sprechi della strategia italiana relativa a Kyoto.

Per evitare di trovarsi nella situazione di mancare gli obiettivi di Kyoto per il periodo 2008-2012, l'Italia avrà bisogno di acquistare 181Mt di crediti, una quantità considerevole che potrebbe costare alle casse dello Stato qualcosa come 1,8 miliardi di Euro¹. In maniera ancora più assurda, durante lo stesso periodo il governo italiano andrà a distribuire 166Mt di permessi in eccesso ad alcuni impianti inclusi nell'ETS.

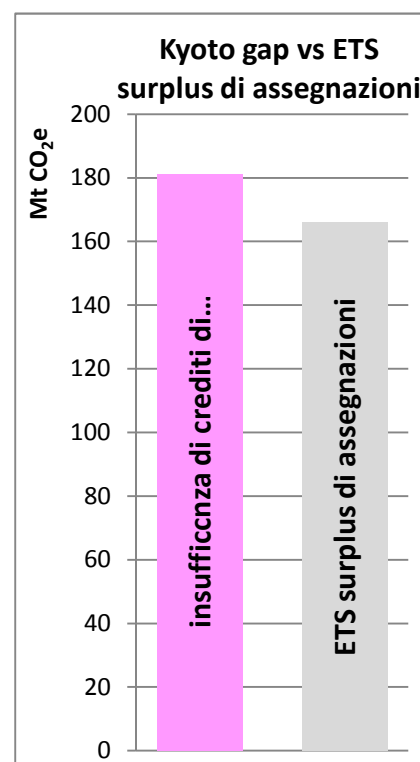
Se l'Italia avesse sostenuto uno sforzo più consistente nei settori coperti dal sistema di "emission trading", adottando da principio un Piano Nazionale di Allocazione (PNA) privo dei 166Mt in eccesso, il paese avrebbe ora bisogno di acquistare solamente 15Mt di crediti Kyoto, riducendo così la spesa complessiva di 1,7 miliardi di Euro.

Assegnazioni in sovrabbondanza nell'EU-ETS

Fino a questo momento, le installazioni italiane hanno ricevuto 9.4 milioni di permessi in più di quelli necessari a coprire le proprie emissioni. Tale ammontare complessivo è costituito da un surplus di 75,8Mt in mano ad alcuni impianti che viene in qualche modo celato dietro il deficit da 66.4Mt registrato da altre installazioni (vedi tabella)

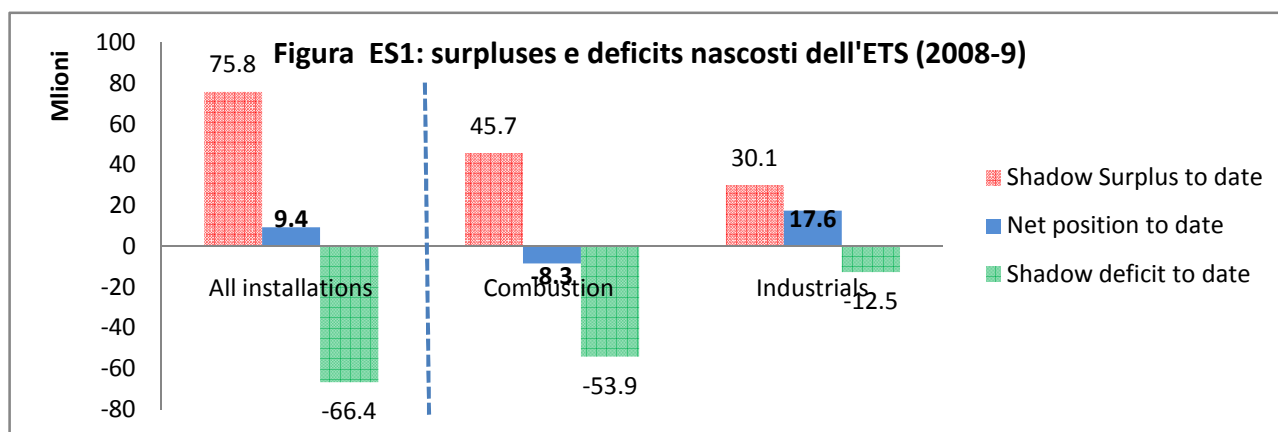
Secondo le nostre previsioni, nel corso della seconda fase di implementazione dell' ETS (2008-2012), l'Italia raggiungerà un deficit di 40.3Mt (contro un totale di 1.048Mt di emissioni scambiate), con un surplus mascherato che salirà fino a 166Mt.

Misure inadeguate in merito al processo di assegnazione, aggravate dagli effetti della recessione economica, hanno contribuito a creare una situazione in cui l'Italia rischia di distribuire 166Mt di crediti ETS per un valore di 2,5miliardi di Euro ad impianti industriali che fondamentalmente non ne hanno alcun bisogno².



¹ Sulla base dell'attuale prezzo degli AUU di 10€

² Sulla base dell'attuale prezzo degli EUA di 15€



Offsetting nell'EU-ETS

All'interno del settore sottoposto all'*Emission Trading* (settore "traded" nella versione inglese, ndt), l'uso maggiore dei cosiddetti *offsets* prevista al termine del secondo periodo, sembra suggerire che la riduzione di 40,3Mt richiesta all'Italia nei settori coperti dal sistema di *Emission Trading*, verrà soddisfatta all'estero, lasciando così intatte le emissioni domestiche.

Sulla base dell'analisi dei dati e dei trend correnti, la nostra previsione è che 38,8Mt di offsets saranno acquistati entro il 2012, per un ammontare di 485 milioni di euro, una cifra considerevole che potenzialmente si sarebbe potuto investire all'interno del paese³.

Gli impegni dell'Italia per il 2020

Nell'ambito del cosiddetto *EU Effort sharing agreement* per l'implementazione del protocollo di Kyoto, l'Italia si è impegnata a ridurre del 13% le emissioni in quei settori non sottoposti ad *Emission trading*. Tuttavia, le più recenti stime della Commissione Europea basate sulle misure implementate fino al 2009, suggeriscono che l'Italia si troverà molto probabilmente a superare dell'8% i limiti sulle emissioni per il 2020. Da parte loro, i settori all'interno dell'ETS riceveranno ancor meno allocazioni, con il rischio di fare ancora più affidamento sugli *offset*.

Senza un maggior impegno verso una riduzione delle emissioni domestiche, l'Italia potrebbe ritrovarsi nel 2020 in una situazione per nulla differente dall'attuale, in cui miliardi di euro di origine privata e pubblica verranno spesi per l'acquisto di crediti offset generati all'estero invece di essere investiti in progetti all'interno del paese.

Cogliere le opportunità che si hanno di fronte

Un EU-ETS di più ampio respiro

Considerando che l'armonizzazione su scala europea delle regole di allocazione per la Fase 3 impedisce all'Italia di richiedere una riduzione dei limiti per gli impianti sottoposti ad *Emission Trading* (cosa che può essere fatta nella Fase 2), un modo in cui il paese potrebbe soddisfare le preannunciate carenze che nel 2020 si verificheranno nei settori non coperti dall'ETS sarebbe quello di estendere unilateralmente l'ambito di applicazione dall'*Emission trading scheme*, con l'inclusione di più impianti e ulteriori settori.

L'Italia non è comunque il solo paese a rischiare di non centrare di obiettivi di riduzione nei settori al di fuori dell'ETS entro il 2020. Altri sedici Stati membri sono nella stessa situazione, e per questo motivo dovrebbe essere più facile per l'Italia trovare alleati disposti ad espandere il campo d'applicazione dall'*Emission Trading Scheme*, in maniera tale che la riduzione delle emissioni possa essere raggiunta in modo più flessibile e conveniente. Si potrebbe così diminuire, se non addirittura annullare, la necessità di dover fare ricorso all'utilizzo degli *offsets*.

³ Sulla base dell'attuale prezzo dei CER di 12.50€

Incanalare investimenti derivanti dall'ETS in Italia attraverso politiche complementari.

Se l'Italia introducesse politiche più stringenti per abbattere le emissioni domestiche, potrebbe scoraggiare le compagnie nazionali dall'acquisto di permessi da altri paesi europei e di crediti *offset* da paesi al di fuori dell'Unione.

Ambizioni maggiori potrebbero addirittura incanalare denaro verso l'Italia, generando crediti (*EUA - European Union Allowances*) che le imprese nazionali potrebbero vendere ad altre compagnie continentali. Ciò è particolarmente vero dopo il 2013, quando l'armonizzazione delle regole in sede comunitaria porrà le imprese tutte sullo stesso piano.

Se da un lato ciò potrebbe rendere più oneroso per le industrie sottoposte ad *ETS* rientrare nei tetti di emissioni assegnati, dall'altro l'armonizzazione delle regole potrebbe assicurare che l'Italia avrebbe tutto da guadagnarci dall'ottemperare ai propri obblighi. Per evitare che le industrie esposte maggiormente a concorrenza possano essere eccessivamente penalizzate, politiche complementari dovranno concentrarsi sul settore elettrico e su altri settori meno esposti a concorrenza.

«Prendere una decisione sul clima adesso a livello europeo mi sembra che sia abbastanza inopportuno», anzi «assurdo», «È come uno che ha la polmonite e pensa di farsi la messa in piega...»⁴

-Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi (dicembre 2008)

«e' evidente che le condizioni per passare dal 20 al 30% non ci sono» ... «L' Italia " non e' assolutamente disponibile" ad avvallare il passaggio unilaterale dal 20% al 30% di riduzione del C02». ⁵

-Ministro dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo (11 giugno 2010)

Negli ultimi anni l'Italia si è contraddistinta tra i Paesi membri dell'Unione Europea per il suo atteggiamento piuttosto negativo verso una serie di iniziative in sede comunitaria volte a combattere i cambiamenti climatici. Recentemente, i Ministri dell'Ambiente di Regno Unito, Germania, Francia e Svezia, insieme al Primo Ministro danese Rasmussen, hanno pubblicamente appoggiato la proposta di aumentare unilateralmente al 30% (sui valori del 1990) il taglio di emissioni entro il 2020.

La riduzione di emissioni gas serra causata dalla recessione economica, ha portato l'Europa molto più vicina all'obiettivo del 30%. Le emissioni su base annua sono calate del 2% nel 2008⁶ e addirittura del 7% nel 2009⁷, diminuendo complessivamente del 17,3% sui valori del 1990, praticamente a pochi passi dalla soglia del 20%.⁸ Tutto ciò ha a sua volta reso il target del 30% economicamente e finanziariamente più fattibile - analisi condotte dalla Commissione Europea rilevano come il costo stimato si aggirerebbe intorno a 81 miliardi di Euro, di poco superiore rispetto ai 70 miliardi di Euro per il piano originale⁹.

Quando l'Agenzia europea per l'Ambiente ha pubblicato i risultati sui trend nei vari Paesi verso il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, solo l'Austria e l'Italia sono risultati tra coloro che rischiano di mancarli. Di recente l'Italia si è anche opposta alla proposta della Commissione di escludere dall'*Emission Trading Scheme* i crediti derivanti dalla distruzione di gas industriali¹⁰.

In questo report analizzeremo la performance dell'Italia in materia ambientale, in particolare nei settori soggetti ad *Emission trading*, valutando in che misura la posizione di resistenza dell'Italia verso le proposte legislative in materia di cambiamenti climatici sia giustificata ed accorta. Sarà messo in evidenza come politiche poco ambiziose nei settori industriali inclusi nell'*ETS* mettano l'Italia a rischio di non raggiungere gli obiettivi nazionali di Kyoto. Il report evidenzierà inoltre come l'affidamento eccessivo sui crediti *offsets* in entrambi i *traded* e *non-traded sectors* stia dirottando denaro fuori dall'Italia, risorse che potrebbero essere meglio spese rinnovando le infrastrutture energetiche domestiche ed assicurando una maggiore sicurezza energetica nel lungo periodo.

⁴ «Prendere una decisione sul clima adesso a livello europeo mi sembra che sia abbastanza inopportuno», anzi «assurdo», «È come uno che ha la polmonite e pensa di farsi la messa in piega...» 11.12.2009, Il Sole 24 Ore <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Economia%20e%20Lavoro/2008/12/verdice-ue-compromesso.shtml?uuid=35e1b8fe-c76c-11dd-9b35-0552e13c14c8&DocRulesView=Libero>

⁵ http://www.minambiente.it/home_it/showitem.html?lang=&item=/documenti/comunicati/comunicato_0134_a.html

⁶ EEA Annual GHG inventory <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gasinventory-2010>

⁷ Comunicato stampa EEA <http://www.eea.europa.eu/highlights/recession-accelerates-the-decline-in>

⁸ Comunicato stampa EEA <http://www.eea.europa.eu/highlights/recession-accelerates-the-decline-in>

⁹ EC Staff Working Document SEC (2010) 650

¹⁰ <http://www.pointcarbon.com/news/1.1486545>

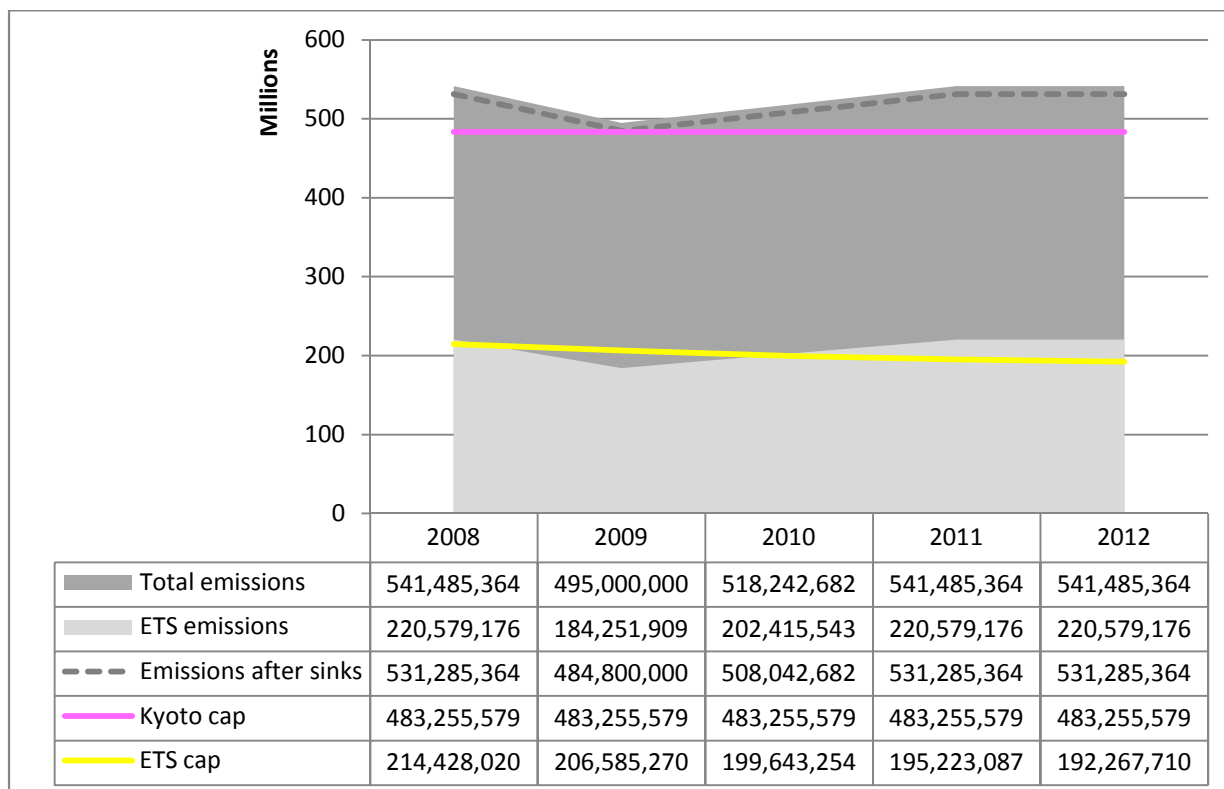
L'Italia sotto Kyoto (2008-2012)

Come parte dell'accordo sottoscritto dai 15 Stati dell'Unione Europea per tagliare le emissioni di anidride carbonica dell'8% rispetto ai livelli del 1990, l'Italia si è impegnata ad implementare un taglio del 6.5% all'intero del Protocollo di Kyoto, il che equivarrebbe ad un valore annuale di 423mila tonnellate nel periodo 2008-2012.

Recenti analisi della Commissione europea hanno evidenziato che, mentre l'UE15 presa nel suo complesso risulta essere abbondantemente nei limiti sottoscritti a Kyoto, l'Italia non appare all'altezza dello sforzo assunto e rischierebbe di mancare il suo obiettivo del 6.7%¹¹. Tutto ciò mette il paese alle strette. L'Italia si troverà costretta a scegliere tra una delle seguenti due opzioni: una riduzione consistente delle emissioni nel settore non sottoposto ad *Emission Trading*, oppure l'utilizzo di denaro pubblico per l'acquisto dei crediti di Kyoto.

Nella figura 1 di seguito forniamo una rappresentazione semplificata di quella che prevediamo essere la performance complessiva dell'Italia rispetto ai tetti di emissioni 2008-2012, sia nei settori *traded* che *non-traded*. Anche tenendo conto del *carbon sink*, abbiamo comunque motivo di prevedere che l'Italia non sarà in grado di raggiungere i target di Kyoto per nessun anno della seconda fase, nemmeno per il 2009, quando la recessione si è fatta sentire in maniera acuta. Considerando il periodo nel suo complesso, l'Italia è probabile che fallisca nel raggiungere l'obiettivo di ridurre l'emissione di gas serra di 181,2Mt, nella misura in cui faccia affidamento solo su misure domestiche. *Point Carbon* fornisce previsioni più ridotte (138Mt¹²), mentre la Commissione Europea prevede che l'Italia chiuderà la fase 2 con un ammontare superiore di 123mila tonnellate¹³.

Figura 1: L'Italia sotto il protocollo di Kyoto¹⁴



¹¹ Commissione Europea, progresso verso il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto [COM\(2010\) 569](#). La Commissione trova un solo altro Paese, l'Austria a rischio di mancato adempimento dei target di Kyoto sui 25 Paesi dell'EU27 che hanno sottoscritto gli impegni di Kyoto. *Point Carbon* ci dice che anche la Spagna e' a rischio.

¹² Vedi <http://www.pointcarbon.com/aboutus/pressroom/pressreleases/1.1478058>

¹³ Staff Working Document della Commissione Europea "Progress Towards Achieving Kyoto Targets" [SEC\(2010\) 1204](#) p.10

¹⁴ Prevediamo che le emissioni torneranno alla meta' dei livelli del 2008 nel 2010 e ai livelli del 2008 per il 2011-12. Le stime relative alle emissioni totali prodotte dalle attivita' economiche sono tratte da pag.72 dell'EEA Report 7/2010.

Si presuppone che i "sink" rimangano costanti ai livelli del 2008 (10.2Mt) in tutta la Fase.

Le emissioni globali dell'economia per il 2008-09 (e i "sink" 2008) sono tratte dal [EEA GHG data viewer](#).

I dati sulle emissioni sono tratti dal CITL, aggiornati alla data del 17 maggio 2010. Dati incompleti sugli impianti sono stati trascurati.

Il tetto ETS per il 2008-12 e' tratto dal PNA italiano che riduce annualmente le assegnazioni per il settore energetico

L'Italia si fa notare negativamente non solo per la distanza che la separa dagli obiettivi di riduzione sottoscritti con il protocollo di Kyoto, ma anche per le misure implementate nel tentativo di raggiungere tali obiettivi. L'Italia è il paese europeo che fa più affidamento sui crediti derivanti da rimboschimento e ha in programma di generare 10,2mila tonnellate di *Carbon Removal Unit* (RMU) ogni anno. Ciò rappresenta un quarto delle RMU prodotte dai quindici paesi membri ed è quasi il doppio di quelli prodotti dal secondo Paese utilizzatore, la Spagna¹⁵. Se non fosse per le *Removal Units*, che corrispondono a 51MT di riduzioni di emissione tra il 2008 e il 2012, l'Italia mancherebbe gli obiettivi di Kyoto di 232,2Mt.

L'Italia non ha programmato di fare affidamento solo su politiche domestiche per centrare i target di riduzione, ed ha anche previsto di acquistare 85.5Mt usando i meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto in misura tale da fare del paese il secondo acquirente tra i ventisette paesi dell'Unione¹⁶. E' interessante notare che mentre tale strategia non sarà sufficiente per rientrare nei limiti prescritti, recentemente la quantità che il paese intende acquisire è stata ridimensionata a 30,8Mt di crediti¹⁷. Stando alle nostre stime, l'Italia potrebbe allontanarsi dai propri obiettivi di Kyoto per circa 150,4Mt.

Tavola 1: Insufficienze dell'Italia rispetto ai tetti di Kyoto nel non-traded sector¹⁸

	A: intera economia (Kyoto)	B: Traded sector (EU ETS)	Non-traded sector
Emissioni (dopo i sinks)	2,586,698,775	1,048,404,980	1,589,293,795
% di emissioni	100%	40.5%	60.5%
Tetto	2,416,277,897	1,008,147,341	1,408,130,556
% del tetto	100%	41.7%	58.3%
		Insufficienze nel non-traded	181,163,239
		piani di acquisto tramite Kyoto	30,800,000 ¹⁹
		Gap rimanente	150,363,239

La maggior parte degli analisti si aspetta che l'Italia acquisterà maggiori volumi per coprire i crediti mancanti. In uno scenario del genere, è plausibile che il Paese, nell'ottica di ridurre i costi, faccia ricorso all'acquisto di crediti "hot air", vale a dire dei surplus di *Assigned Amount Units* (AAU) che i paesi dell'Est Europa hanno inaspettatamente guadagnato con il collasso delle proprie economie prima che il protocollo di Kyoto entrasse in vigore.

Ci si potrebbe così trovare nella situazione in cui 1.8 miliardi di Euro di denaro pubblico²⁰, pagato dai cittadini tramite tasse, lascerebbero il paese, invece di essere spesi internamente per migliorare le prestazioni del sistema energetico e garantire così una maggiore indipendenza e sicurezza.

Tale scenario potrebbe essere stato evitato se si fosse fatto più affidamento sul settore soggetto ad *Emission Trading* e su politiche complementari destinate alla riduzione di emissioni di CO2.

¹⁵ Vedi il documento della Commissione [Staff Working Document](#) in merito al "Tracking Progress towards Achieving Kyoto Targets", pag.10.

¹⁶ Vedi lo [Staff Working Document](#) della Commissione for "Tracking Progress towards Achieving Kyoto Targets pag.10

¹⁷ <http://www.pointcarbon.com/aboutus/pressroom/pressreleases/1.1478058>

¹⁸ Per le fonti di questi dati vedi nota 14

¹⁹ <http://www.pointcarbon.com/aboutus/pressroom/pressreleases/1.1478058>

²⁰ Con gli AAU al prezzo di 10€

L'Italia sotto l'EU-ETS (2008-2012)

Il Piano Nazionale di Allocazione (PNA), che delinea gli obiettivi di riduzione per la Fase 2 (2008-2012), è diventato terreno di scontro. Il governo Berlusconi ha, alternativamente, accusato la precedente amministrazione Prodi per la scarsa capacità nel negoziare i termini del Piano e inveito contro la Commissione europea per il modo ingiusto in cui l'Italia sarebbe stata trattata, con la bocciatura dell'originale PNA.

Le ragioni che hanno condotto la Commissione a rifiutare il PNA sono accessibili pubblicamente²¹. La principale preoccupazione dell'esecutivo europeo era legata al fatto che l'Italia affidava ai settori coperti da *Emission Trading* una porzione insufficiente degli sforzi previsti per raggiungere gli obiettivi di riduzione sottoscritti a Kyoto. La Commissione temeva che, senza un maggior apporto ad opera di tali settori, l'Italia non sarebbe stata in grado centrare il proprio obiettivo.

"...la Commissione non ha trovato garanzie sufficienti che l'Italia riuscirà a conseguire l'obiettivo di Kyoto senza un ulteriore sforzo di riduzione ... Poiché l'Italia non ha dimostrato a sufficienza alla Commissione di essere in grado di realizzare tale sforzo supplementare solo nei settori non regolati dalla Direttiva (ETS), i settori che rientrano nell'ambito di applicazione devono farsi carico di un onere almeno proporzionato²²."

Come abbiamo evidenziato nella sezione precedente, le preoccupazioni della Commissione hanno in effetti trovato riscontro. Se l'Italia avesse stabilito un programma di riduzioni più ambizioso per i settori sottoposti all'ETS nella Fase 2, il Paese non si sarebbe ora trovato nella difficile posizione di dover utilizzare soldi pubblici per acquistare i crediti di Kyoto.

Fare affidamento in larga misura sul settore *traded* non va però interpretato come una facile scappatoia per prevenire il drenaggio di risorse pubbliche verso paesi esteri; senza politiche complementari, il problema è solo trasferito dal settore pubblico, finanziato dalle tasse dei cittadini, al settore privato e agli utenti finali. Obblighi ETS più stringenti potrebbero infatti semplicemente incoraggiare le imprese italiane a comprare maggiori permessi (*EUA - European Union Allowances*) da impianti dislocati in altri Paesi europei, o fare direttamente uso di crediti *offset* da paesi al di fuori dell'Unione. Avremo modo di tornare su questo argomento più avanti. Basti in questa sede notare come le apparenti insormontabili difficoltà che l'Italia si troverebbe a fronteggiare nell'implementazione dell'*Emission Trading Scheme* sembrano oltremodo ingigantite.

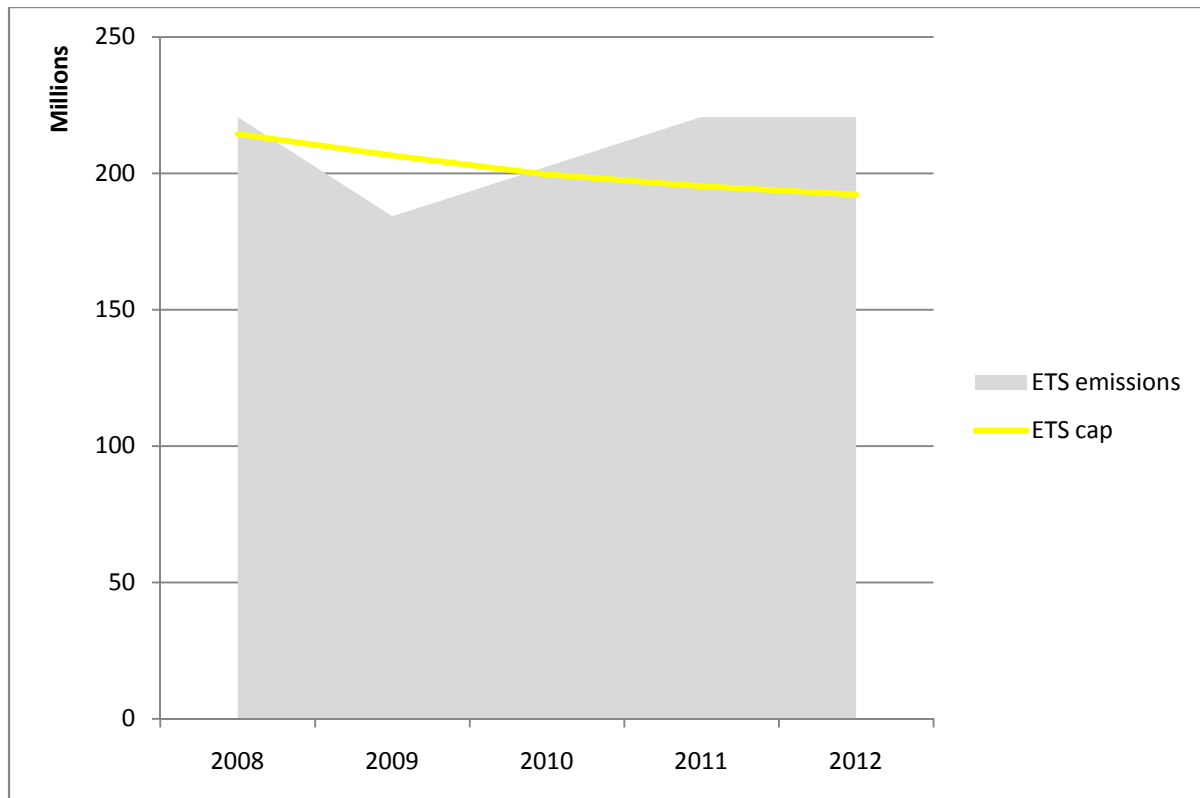
²¹ Decisione della Commissione sul PNA italiano, 15 maggio 2007

²² Paragrafo 7. Decisione della Commissione sul PNA italiano, 15 maggio 2007

La severità del tetto in Fase II

Vari rappresentanti di alto rango del mondo della politica e della pubblica amministrazione si sono in più occasioni lamentati del pesante fardello che l'ETS rappresenterebbe per l'Italia. In realtà, il paese ha finora piuttosto tratto beneficio dal sistema, accumulando un surplus netto pari a 9,4Mt. Le nostre proiezioni per l'intera Fase 2 mettono in evidenza come l'Italia presenterà un deficit netto di 40,3Mt (rispetto ad un rilascio totale di emissioni di 1048Mt). Ciò rappresenta un taglio alle emissioni del 4% sul totale dei 5 anni.

Figura 2: l'Italia sotto la Fase II dell'EU-ETS (2008-2012)²³

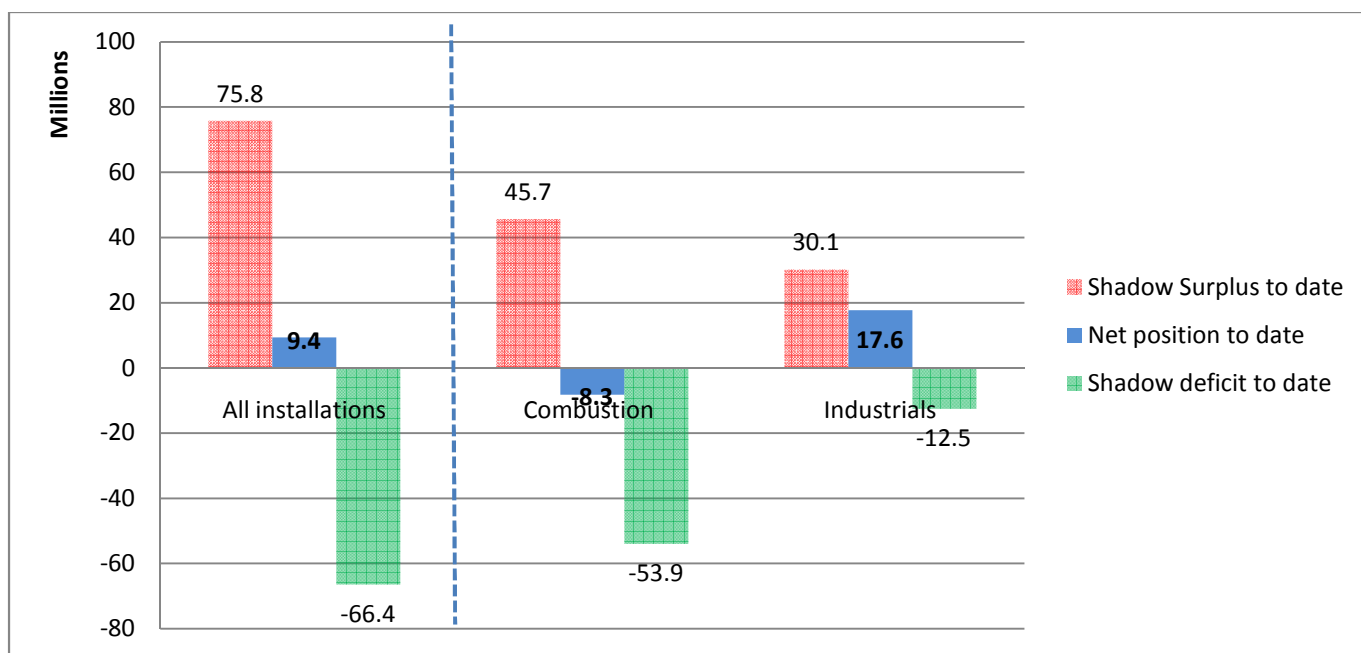


E' opportuno comunque contestualizzare tali carenze in una prospettiva di più ampio respiro. Prima di tutto va notato come tale deficit non sia inusuale tra i paesi membri "grandi emettitori": la Germania, per esempio, registra un deficit di tale portata solo per il periodo 2008-2009, nonostante la recessione economica abbia inciso sul trend di emissioni.

In secondo luogo, ci sembra ancora più importante porre in rilievo il fatto che i deficit dell'Italia nel corso della seconda fase mascherano un surplus di allocazioni per alcuni settori e sotto-settori. Il grafico successivo mostra il cosiddetto surplus "ombra" e i deficit nascosti dietro la posizione netta registrata fino ad oggi.

²³ Vai alla nota 11 per info sulle fonti dei dati

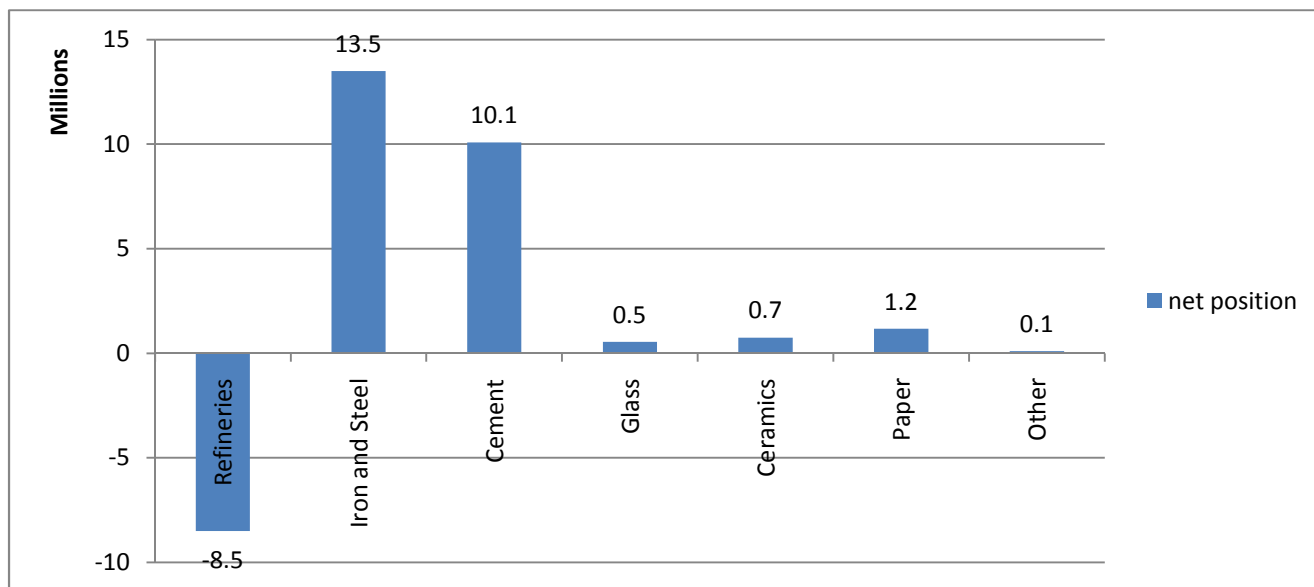
Figura 3: Surplus e deficit nascoti (2008-2009)²⁴



Il surplus dell'Italia pari a 9,4Mt è in realtà costituito da 75,8Mt di allocazioni in eccesso che si celano dietro deficit principalmente ascrivibili al settore energetico e dell'industria petrolchimica.

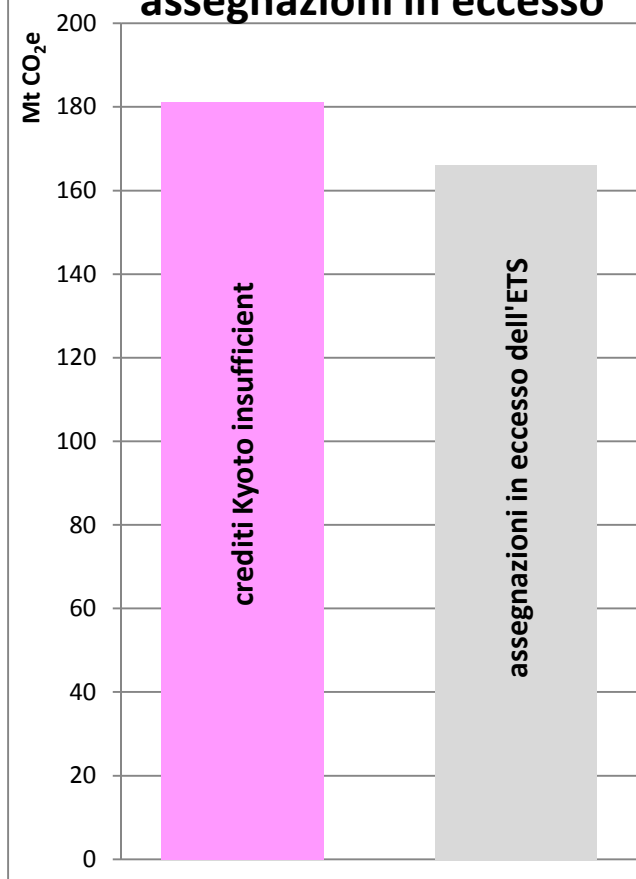
La maggior parte delle allocazioni in eccesso è in mano agli impianti locali di combustione utilizzati per alimentare i processi di produzione nei capannoni industriali. Il resto si concentra nel settore del cemento e dell'acciaio, come viene parzialmente schematizzato nella figura 4.

Figura 4: Pozizione netta dei settori industriali in Italia (2008-2009)



²⁴ Emissioni e assegnazioni ricavate dal CITL. Le cifre del tetto sono più alte che il NAP in figura 1 e 2 perché il CITL dà conto delle assegnazioni per i nuovi entranti.

**Figure 5: Kyoto gap vs ETS
assegnazioni in eccesso**



Il problema maggiore del paese sembra dunque essere connesso più allo spreco di crediti derivante dalle eccessive quote riservate ad impianti di cemento, acciaio e combustione che dalla insufficienza degli stessi.

La nostra previsione è che questo considerevole volume di permessi in eccesso raggiungerà una cifra pari a 166Mt alla fine della seconda fase, per un controvalore finanziario di 2,25 miliardi di Euro a prezzi correnti²⁵.

Se l'Italia avesse adottato un Piano Nazionale di Allocazione per la Fase 2 con un limite inferiore di 166Mt, lo sforzo aggiuntivo nei settori soggetti dall'*Emission Trading* avrebbe tagliato il deficit da 181Mt a soli 15Mt. Si tratta di una riduzione pari al 92% che avrebbe fatto risparmiare all'Italia 1.7miliardi di Euro di crediti acquistati all'estero²⁶.

In alternativa, l'Italia avrebbe potuto accantonare 100Mt di crediti da vendere successivamente all'asta, generando in questo modo un ricavo complessivo per le casse statali di un miliardo e mezzo di Euro²⁷. Se il Piano Nazionale di Allocazione fosse stato ridotto di 66Mt ed un massimo di 100Mt messo all'asta, il deficit di 115Mt rispetto agli obiettivi Kyoto sarebbe costato notevolmente di meno, generando un profitto netto di 350 milioni di Euro²⁸.

²⁵ E' applicato il nostro standard di previsione di emissioni – emissioni raggiungono la media dei livelli del periodo 08-09 nel 2010 e tornando ai livelli del 2008 per il resto della Fase. Le assegnazioni al di fuori del settore energetico rimangono costanti. Si usa un valore dell'EUA di 15€

²⁶ In base all'attuale prezzo degli AUU di 10€

²⁷ Sulla base dell'attuale prezzo degli EUA di 15€

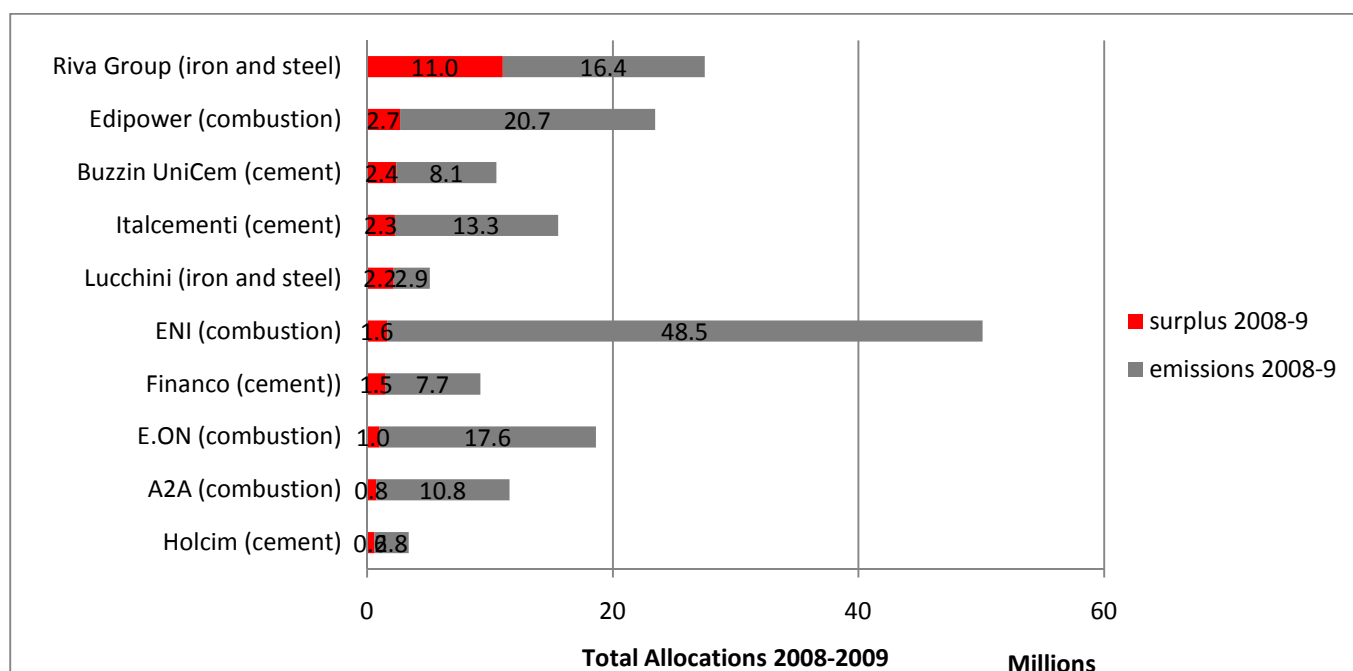
²⁸ €1,500 milioni - €1,150 milioni (in base al prezzo degli AUU di €10)

Sovrabbondanza di assegnazioni: le industrie “fatcat”

Passando in rassegna alcune delle compagnie italiane che hanno ottenuto consistenti quantità di permessi in eccesso, si evince come dieci compagnie rappresentino un terzo (25.2Mt) del surplus nascosto (ombra) finora generato.

In maniera del tutto inusuale, l'Italia ha compiuto sforzi straordinari per proteggere le compagnie elettriche domestiche tramite generose volumi allocati. Quattro delle dieci maggiori imprese “*carbon fatcats*” operano nel settore energetico: Edipower, Eni, E.ON e A2A. Si tratta di una strategia alquanto insolita, considerando che le compagnie italiane per la produzione di energia elettrica non operano in un mercato altamente competitivo

Figura 6: le compagnie italiane che detengono il surplus piu' consistenti (2008-09)



I fatti sembrano inoltre suggerire che alcune tra le imprese e gli impianti che hanno ricevuto allocazioni in eccesso stanno traendo guadagni finanziari dallo schema *Emission Trading*, consegnando crediti *offset* invece di EUA per soddisfare i limiti loro imposti. Se si considera che le EUA hanno un valore di mercato maggiore degli strumenti *offset* alternativi previsti dal trattato di Kyoto (CERs ed ERUs), i crediti EUA così risparmiati possono essere venduti ad altre imprese generando interessanti profitti.

Tavola 2: Utilizzo degli offset da parte delle compagnie con allocazioni in eccesso (2008-09)

	08-09 EUA surplus	Current value²⁹	Offsets substituted	Value gained³⁰	Total windfall
Riva	11,049,918	€ 165,748,770	0	€ 0	€ 165,748,770
Edipower	2,689,193	€ 40,337,895	0	€ 0	€ 40,337,895
Buzzin UniCem	2,402,151	€ 36,032,265	70,000	€ 175,000	€ 36,207,265
Italcementi	2,253,893	€ 33,808,395	322,822	€ 807,055	€ 34,615,450
Lucchini	2,170,332	€ 32,554,980	0	€ 0	€ 32,554,980
ENI	1,630,904	€ 24,463,560	0	€ 0	€ 24,463,560
Financo	1,511,627	€ 22,674,405	690,741	€ 1,726,853	€ 24,401,258
E.ON	1,015,850	€ 15,237,750	36,938	€ 92,345	€ 15,330,095
A2A	754,920	€ 11,323,800	223,949	€ 559,873	€ 11,883,673
Holcim	595,024	€ 8,925,360	70,000	€ 175,000	€ 9,100,360
TOTALS	26,073,812	€ 391,107,180	1,414,450	€ 3,536,125	€ 394,643,305

²⁹ Calculated at €15

³⁰ Calculated at €2.50 (i.e. €15 EUA price - €12.50 CER price)

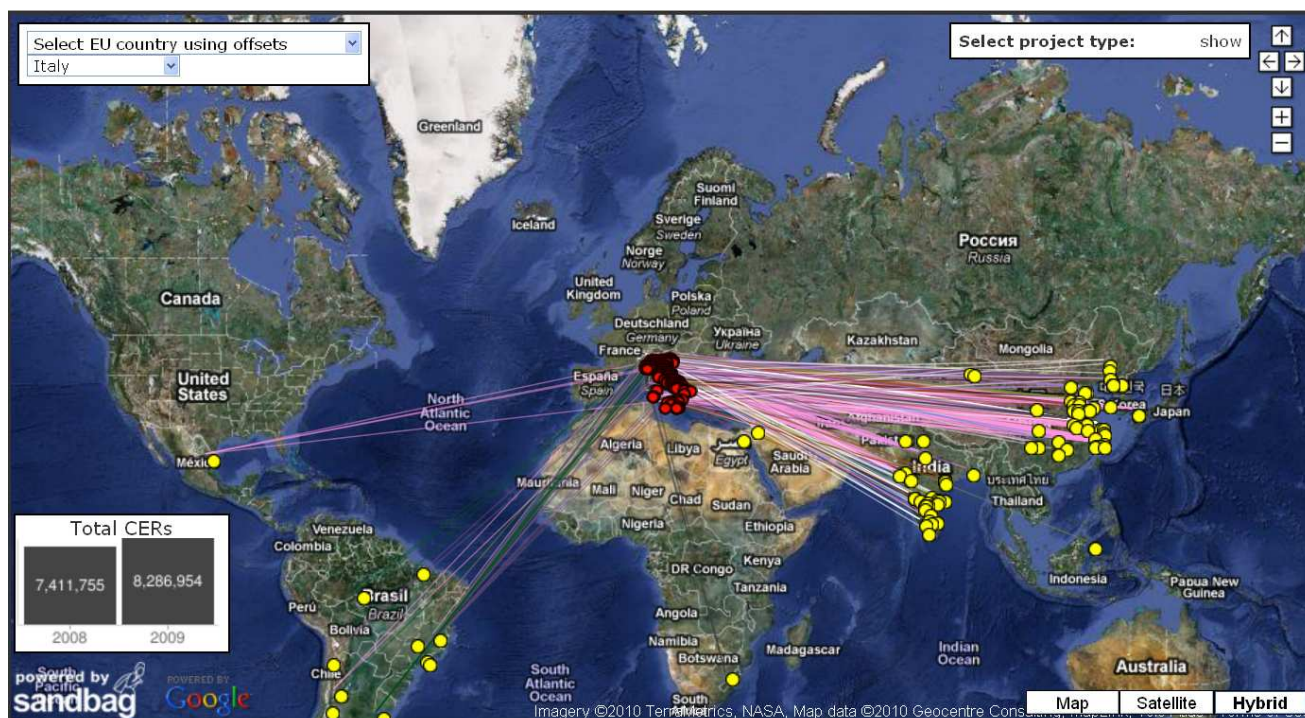
Offsetting nei settore italiani soggetto ad Emission Trading

La Commissione europea ha consentito all'Italia di fare uso di crediti *offset* (CERs ed ERUs) per il 15% del totale dei permessi assegnati. Ciò fornisce agli impianti italiani il permesso legale di utilizzare un massimo di 151Mt in *offsets* al di sopra del 1.008Mt contenuti nel Piano Nazionale di Allocazione.

A due anni dall'entrata in vigore dell'ETS, gli impianti italiani hanno utilizzato 16,2Mt di *offsets*. Ci si aspetta un forte incremento nel volume di tali strumenti riconsegnati al termine della Fase 2, in quanto gli impianti industriali cercano di giocare d'anticipo sulla scarsità di EUA e CER nella fase successiva, quando verranno introdotte assegnazioni basati sul *benchmarking* e potenziali restrizioni nell'utilizzo dei crediti *offset*.

In base ai trend attuali, possiamo prevedere che 38,8Mt di "offsetting" avverrà nel corso della Fase 2, il che andrà ad assorbire quasi la totalità dei deficit EUA dell'Italia, con il risultato che l'ETS produrrà solo 1,5Mt di riduzioni domestiche contro più di un miliardo di tonnellate emesse durante l'intero periodo (e cioè un taglio complessivo del solo 0,15%)

Figura 7: Mappa degli *offsets* dell'Italia sotto l'EU-ETS (2008-2009)³¹

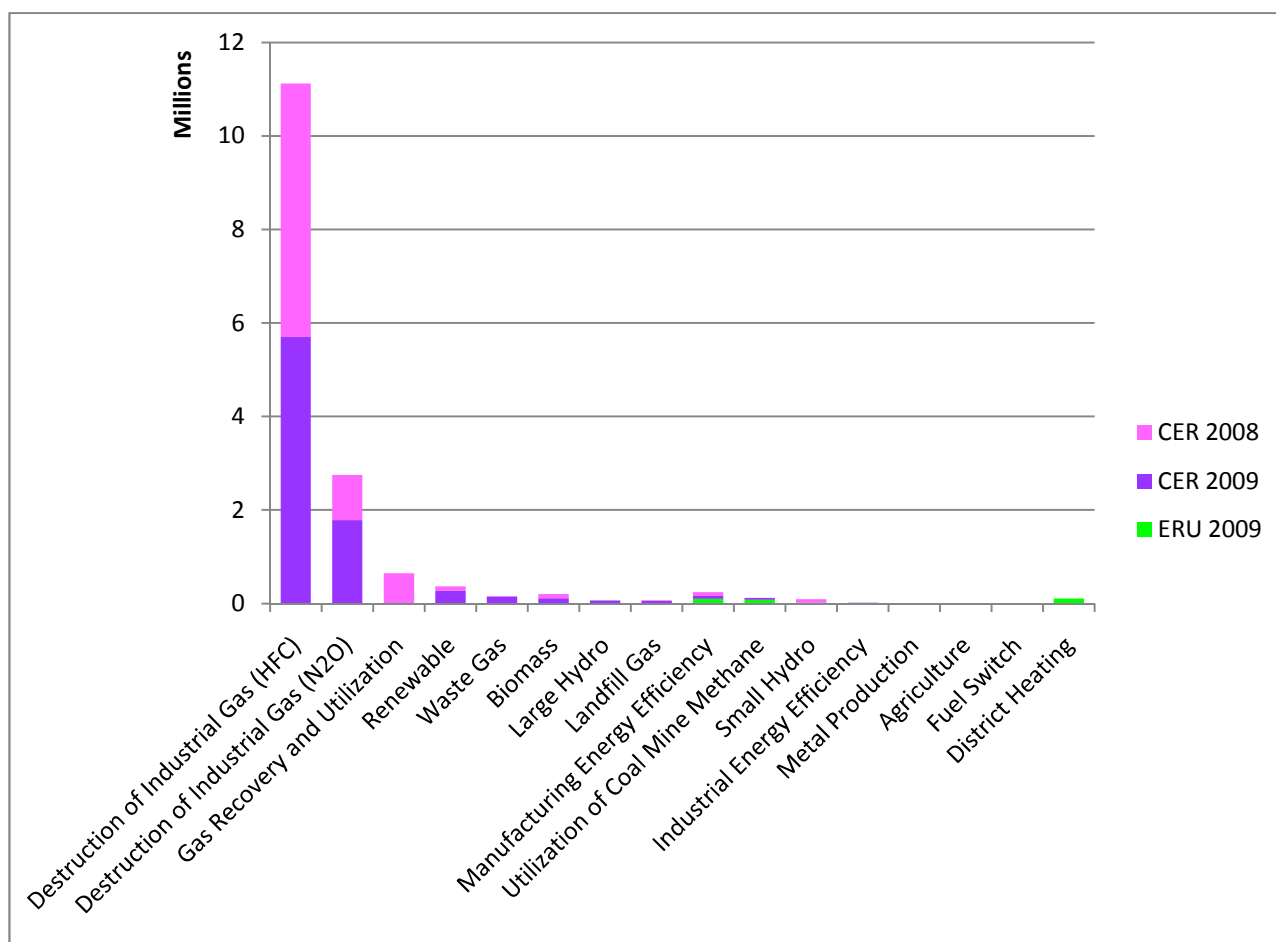


Nella seguente figura 8, viene mostrata la distribuzione degli *offsets* italiani per diversi tipi di progetti. Appare evidente la preponderanza di progetti per la distruzione di gas industriali, con l'87% degli *offsets* acquistati indirizzati a progetti HFC e N₂O le cui presunte ricadute positive per l'ambiente hanno iniziato a destare dubbi consistenti. Mentre questo report viene scritto, la Commissione europea sta valutando la possibilità di vietare l'utilizzo di offset prodotti dalla distruzione di gas industriali³².

31 <http://www.sandbag.org.uk/maps/offsetmap/>

32 http://ec.europa.eu/clima/news/docs/proposal_restrictions_final.pdf

Figura 8: distribuzione degli offset italiani nell' EU-ETS (2008-2009)³³



In entrambi i settori, *traded e non-traded*, constatiamo dunque come l'Italia stia buttando via denaro in crediti Kyoto discutibili da un punto di vista ambientale, con l'obiettivo di rispettare gli obblighi climatici ad un costo minimo. E' una strategia che appare chiaramente inefficiente.

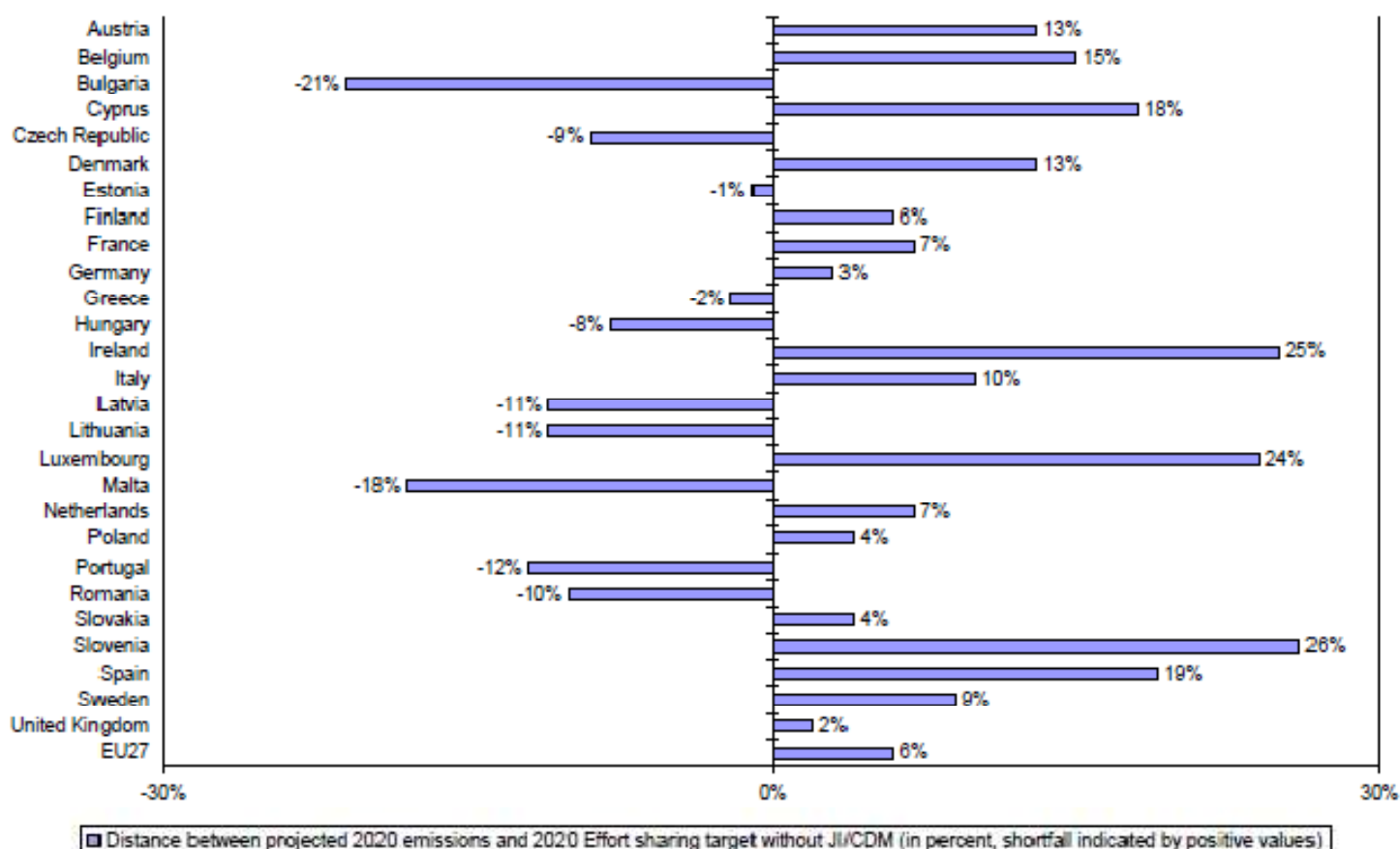
³³ Vedi i report di Sandbag "international offsets and EU 2008", "International Offsets and the EU 2009, ER Who

Gli impegni dell'Italia per il 2020

All'interno dell'*EU Effort Sharing Agreement*, l'Italia si è impegnata a ridurre le sue emissioni del 15% entro il 2020 nel settore non sottoposto ad *Emission Trading* rispetto ai livelli del 2005³⁴. Tuttavia le previsioni della Commissione prevedono che, considerando la situazione ed i trend al 2009, l'Italia andrà a sfiorare dell'8% il suo *carbon budget* nel 2020³⁵. Se l'Italia non cambia strategia, ci si può largamente aspettare che il Paese debba affrontare tra dieci anni gli stessi problemi di oggi, quando sarà di nuovo costretto a spendere miliardi di Euro di denaro pubblico per l'acquisto di crediti *offset* nei mercati internazionali. Questa situazione potrebbe essere aggravata dall'esaurirsi dei "*carbon sink*" domestici o da una più severa regolamentazione in materia di RMU ed equivalenti *land use credits*.

In questo report si è dimostrato come nel corso dell'attuale periodo di implementazione del Protocollo di Kyoto, l'Italia non si è preoccupata di ridurre in modo più significativo le sue emissioni negli ambiti industriali soggetti ad *Emission Trading*, dove il taglio delle emissioni sarebbe stato più semplice da perseguire. Questa possibilità non sarà più disponibile dopo il 2013, quando l'assegnazione dei permessi seguirà regole armonizzate tra i Paesi membri dell'UE. Tuttavia, un modo alternativo per ottenere maggior sforzo dal *traded sector* sarebbe quello di allargare l'ambito di applicazione dello Schema così da coprire più impianti se non addirittura nuovi settori.

Figura 9: gap previsti nel raggiungimento del target del 2020 nel non traded sector³⁶



³⁴ Decisione No 406/2009/EC del Parlamento Europeo

³⁵ EC COM(2010) 569 "Progress Towards Achieving Kyoto Objectives" pag.16

³⁶ Grafico estrapolato da figura 6 del report della Commissione COM(2010) 569 Progress Towards Achieving Kyoto Objectives pag.16

Mentre iniziative unilaterali per mutamenti in ambito settoriale sono limitate dal fatto che la regolamentazione dell'*Emission Trading Scheme* si concentra sui singoli impianti, l'Italia non è l'unico paese a rischiare di mancare gli obiettivi per il 2020 - ben sedici altri Paesi EU condividono lo stesso problema (vedi Figura 9 a seguire). Non dovrebbe essere difficile dunque per l'Italia trovare alleati sulla via di una espansione del campo di applicazione dello Schema, con l'obiettivo di evitare di spendere denaro pubblico nell'acquisto di crediti *offset* e/o di fornire al settore privato maggiore flessibilità nel raggiungimento delle riduzioni di emissioni di gas serra all'interno dell'ETS.

Settori rilevanti non esposti a concorrenza, come per esempio quello dei trasporti e del riscaldamento di edifici, appaiono come promettenti candidati da includere nell'*Emission Trading Scheme*; tuttavia, la necessità di dover controllare questi settori a monte potrebbe richiedere una riapertura della Direttiva ETS. Ciò reca con sé tanto rischi ambientali quanto opportunità, e l'UE ha bisogno di rimanere costantemente all'erta affinché un ampliamento dell'applicazione dello Schema non conduca ad un ridimensionamento delle ambizioni.

Purtroppo, i problemi dell'Italia, dove una somma eccessiva di denaro viene trasferita all'estero, non si limitano solo ai settori non sottoposti all'*Emission Trading*: il ricorso ai crediti *offset* da parte di compagnie italiane rischia di essere aggravato nella fase successiva da una più ristretta erogazione di EUA e da una marcata riduzione di assegnazioni gratuite. Allo stesso tempo, le nostre previsioni indicano che, in linea teorica, 1,8 miliardi di crediti *offset* saranno disponibili per la Fase 3³⁷.

Se l'Italia mirasse ad incanalare parte di queste risorse private verso il rinnovamento delle infrastrutture nazionali, sarà necessario mettere a punto una legislazione che assicuri che una buona parte dell'abbattimento di emissioni avvenga a livello domestico, con l'obiettivo di non punire i settori più soggetti a concorrenza. L'Italia dovrebbe inoltre supportare le proposte attualmente in discussione per un miglioramento della qualità dei crediti *offset*, diminuendo la quantità di quelli disponibili per il settore *traded* nella terza Fase. In questo modo l'abbattimento domestico potrebbe risultare più attraente da un punto di vista finanziario.

³⁷ Sandbag, [Cap or Trap](#), Settembre 2010

Conclusione – riformulare l'aderenza agli obblighi affinché l'Italia ne tragga beneficio

Questo report ha messo in evidenza come le difficoltà che l'Italia fronteggia all'interno dell'attuale legislazione in materia di clima sono in gran parte il prodotto delle sue scelte. Dato che l'Italia adduce tali difficoltà per resistere ad efficaci ed ambiziose politiche climatiche europee, i policy-makers dovrebbero essere a conoscenza degli errori strategici che l'Italia ha fatto finora nel perseguire le sue politiche riguardanti il cambiamento climatico.

L'approccio sottotono dell'Italia nei confronti degli obblighi climatici rischia di dirigere 3.3 miliardi di euro di denaro pubblico, ma anche del settore privato, fuori dal paese – la maggior parte in progetti di dubbio valore ambientale.

La decisione del Governo di spalleggiare le industrie nel *traded sector* nel loro non conformarsi agli obblighi di riduzione di emissioni minaccia la conformità dell'Italia al protocollo di Kyoto e potrebbe costare 1.7 miliardi di euro in crediti di Kyoto.

Questo protezionismo nei confronti del *traded sector* sembra del tutto superfluo visti:

- a) Il modesto 40.3Mt di permessi insufficienti che possiamo aspettarci in Fase II
- b) La probabilità che questa insufficienza di permessi possa essere colmata interamente attraverso il ricorso dei privati agli *offset*.
- c) L'ampio surplus che alcuni impianti industriali potrebbero guadagnare in Fase due, che, essendo di 166Mt, sarebbe quattro volte maggiore della prevista insufficienza di crediti.

Nel periodo 2008-12, il settore privato in Italia spenderà almeno 485 milioni di euro delocalizzando in paesi in via di sviluppo la riduzione delle emissioni. Senza una strategia differente, l'Italia perderà miliardi in *offset* comprati sia dal *traded sector* che dallo Stato tra il 2013 e il 2020.

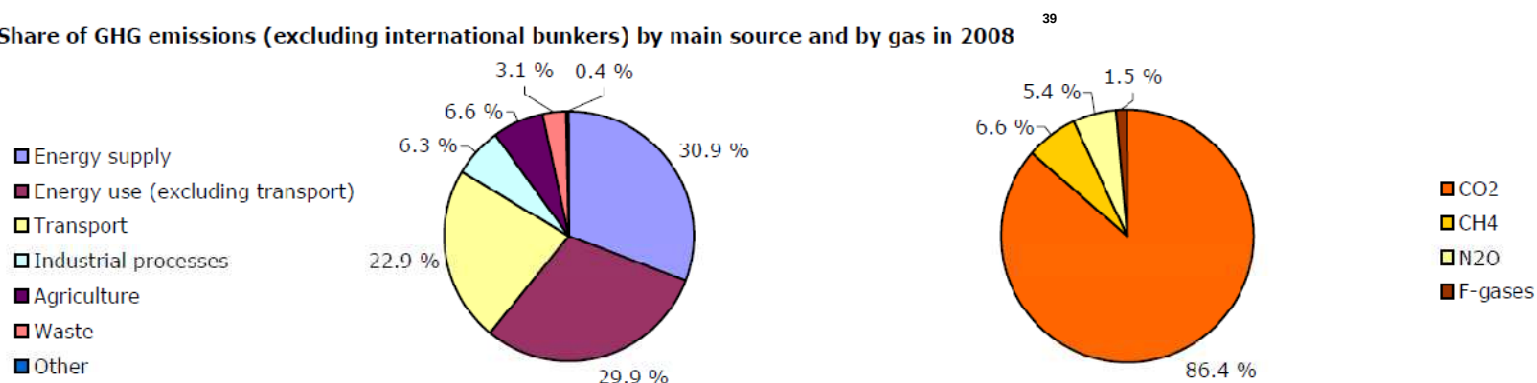
La raccomandazione che si può fare è di mettere in atto politiche più decise in tema di cambiamento climatico in modo da indirizzare l'abbattimento verso settori meno esposti a concorrenza nel *traded sector*. Ciò obbligherebbe le industrie italiane a investire in infrastrutture piuttosto che cavarsela con crediti all'estero a buon mercato.

Inoltre, si auspica che l'Italia si unisca agli altri Stati della UE per allargare la piattaforma del *traded sector*, di modo da abbracciare una più ampia porzione delle emissioni prodotte dall'economia europea. Ciò aiuterebbe l'Italia a rispettare i target del 2020 nel non *traded sector*, che, invece, per come si presenta adesso la situazione, sembrano essere di gran lunga lontani dall'essere raggiunti.

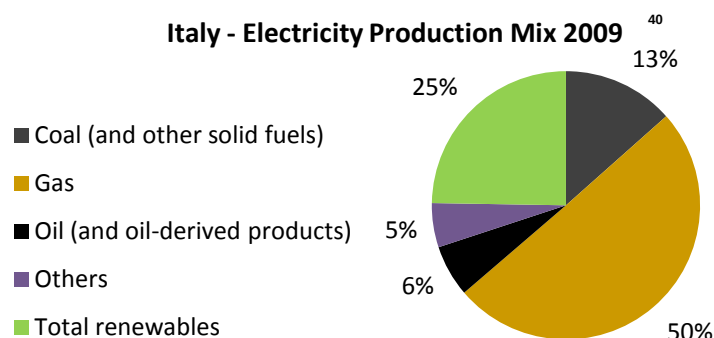
L'Italia ritiene che gli obblighi climatici a cui deve aderire siano una ingiustizia e questo atteggiamento ha portato il Paese a ridurre ai minimi termini, anche dal punto di vista dei costi economici, i propri impegni di riduzione delle emissioni. Questa *"race to the bottoms"* si rivela essere totalmente inefficiente. Con questo report vogliamo incoraggiare i *policy-makers* a considerare le politiche climatiche come una opportunità per migliorare le infrastrutture, la sicurezza energetica del Paese e preparare il Paese ad essere un leader nella low-carbon economy mondiale.

Appendice: dati e indicatori statistici del settore energetico

Share of GHG emissions (excluding international bunkers) by main source and by gas in 2008



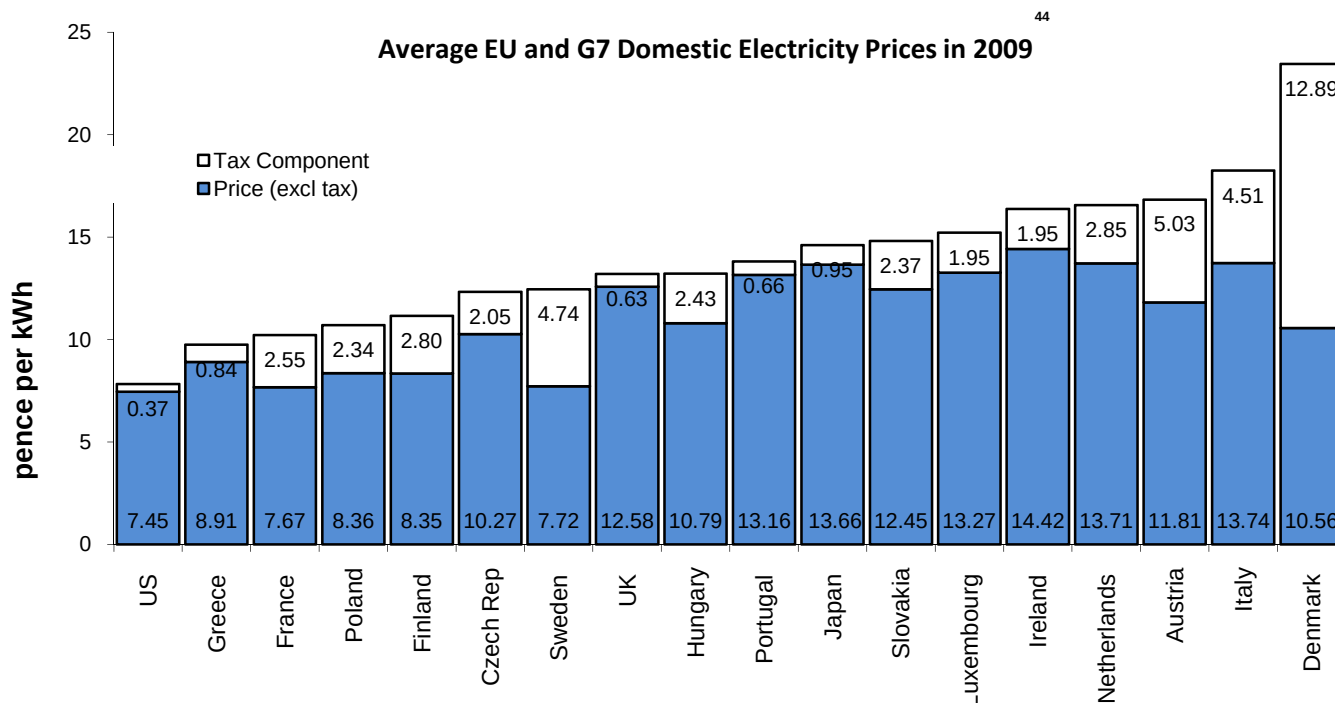
Italy - Electricity Production Mix 2009



Carbon intensity of the Italian economy (gCO₂/€GDP)⁴⁰

base	ETS Phase 1			ETS Phase 2...	
1990	2005 ⁴¹	2006 ⁴²	2007	2008	2009
508	464	443	429	426	410

Average EU and G7 Domestic Electricity Prices in 2009



³⁸ Taken from EEA Tracking Progress Towards Kyoto

³⁹ <http://www.autorita.energia.it/it/dati/eem6.htm>

⁴⁰ Taken from EEA Tracking Progress Towards Kyoto unless otherwise noted, €GDP is fixed at 2000 levels.

⁴¹ Derived from IEA Italy report 2007, price converted from 2000\$US

⁴² Taken from EEA GHG Trends and Projections 2009

⁴³ Derived from IEA, Energy Prices and Taxes via DECC website