

Camera dei Deputati

Commissione VIII (ambiente, territorio, lavori pubblici)

Esame in sede referente del DL n. 72/2010: Misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO₂ (C. 3496)

**Audizione del Dott. Antonio Pilati
Commissario dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

3 giugno 2010

Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è grata a codesta Commissione per averle dato la possibilità di esprimere la propria posizione in merito alla disciplina delle assegnazioni di quote di emissione di CO₂ disposta dall'art.2 del DL n.72/2010.

Va preliminarmente osservato che il tema oggetto di esame costituisce un momento applicativo di una più ampia politica ambientale di ispirazione comunitaria volta a disincentivare l'uso di processi produttivi ad alta emissione di CO₂. Si tratta di un rilevante interesse generale la cui cura è rimessa ai competenti organi comunitari e nazionali e richiede la ponderazione di diversi interessi pubblici e privati contrapposti. Le valutazioni dell'Autorità su queste materie hanno riguardo esclusivamente alle conseguenze che i meccanismi posti in essere possono avere sul corretto funzionamento dei mercati e in particolare sui rapporti di competizione tra le imprese.

Per meglio illustrare gli interventi dell'Autorità occorre per sommi capi illustrare la logica del sistema.

Il sistema comunitario di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra è stato istituito dalla direttiva 2003/87/CE al fine di contribuire ad ottemperare agli impegni che l'Unione Europea e gli Stati membri hanno assunto nell'ambito del protocollo di Kyoto. Tale disciplina è stata recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. n. 216/2006.

Il Protocollo di Kyoto ha fissato per l'Unione Europea l'impegno di riduzione delle emissioni all'8%. Tale obiettivo è stato ripartito tra gli Stati membri attraverso il meccanismo del *burden sharing*; in particolare, la Decisione del Consiglio dei Ministri dell'Ambiente dell'UE del 17 giugno 1998 (*Burden Sharing agreement*), che stabilisce gli obiettivi specifici di ogni Stato, ha fissato per l'Italia l'obbligo di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 6,5% rispetto ai livelli del 1990. L'onere di riduzione che ricade sull'Italia appare particolarmente gravoso se confrontato con quello di altri paesi dell'UE, anche in ragione della circostanza che l'Italia risulta tra i Paesi con la più elevata efficienza energetica (consumo di combustibile per unità di produzione). Conseguentemente, ulteriori riduzioni di emissioni potrebbero avvenire solo a costi marginali superiori agli altri paesi.

La direttiva 87/2003 ha inteso promuovere la riduzione delle emissioni di CO₂ secondo criteri di *efficacia dei costi* ed *efficienza economica*. In particolare, la direttiva prevede l'obbligo per gli impianti da essa regolati di disporre annualmente di un numero di quote (o diritti) di emissione pari alle emissioni di gas serra rilasciate durante l'anno. Le quote vengono rilasciate dalle autorità competenti all'operatore di ciascun impianto sulla base di Piani Nazionali di Allocazione riguardanti periodi di tempo predeterminati.

Una volta rilasciate a titolo gratuito, le quote possono essere scambiate tra operatori (*emission trading*); si tratta di un sistema di mercato che dovrebbe garantire l'efficienza, facendo sì che le emissioni vengano ridotte in maggiore misura da parte delle imprese con i costi di abbattimento più bassi.

Il sistema di scambio delle quote è stato integrato a livello comunitario con la possibilità per gli operatori di utilizzare i crediti derivanti dai due meccanismi flessibili previsti dal protocollo di Kyoto: il *Clean Development Mechanism* (CDM) ed il *Joint Implementation* (JI).

Occorre dunque porre particolare attenzione alla declinazione dei criteri di assegnazione delle quote realizzata attraverso i Piani Nazionali di Assegnazione affinché tali criteri non divengano strumenti di alterazione delle dinamiche competitive.

I Piani nazionali previsti dalla direttiva 87/2003 devono definire le quote totali di emissioni che si intendono assegnare e le modalità di assegnazione. Essi devono essere predisposti secondo le indicazioni contenute nella direttiva (coerenza con gli obiettivi di riduzione nazionale e con le previsioni di crescita delle emissioni, nonché con i principi a tutela della concorrenza). La Commissione, cui i piani vanno previamente notificati, può respingerli in tutto o in parte, ovvero esprimere un parere positivo.

Il sistema ETS (*Emission Trading System*) ha trovato applicazione nel 2005 con un primo periodo di scambio della durata di tre anni e per il seguito sono stati previsti periodi di durata quinquennale.

L'Autorità ha sollevato fin dal 2006, e recentemente ribadito, alcuni problemi applicativi che hanno determinato un forte svantaggio competitivo delle nostre imprese nei rapporti con quelle di altri Paesi europei e, all'interno del Paese, tra operatori già operativi e quelli nuovi entranti.

Nella prima segnalazione (AS367 del 3 novembre 2006) l'Autorità ha rilevato che l'assegnazione delle quote di emissioni per il periodo 2005-2007 aveva visto l'Italia particolarmente sfavorita rispetto ad altri Stati membri in ragione sia della ripartizione degli impegni prevista dal *Burden Sharing Agreement* del 1998 che dell'adozione da parte di alcuni Paesi di criteri non adeguati agli obiettivi di riduzione delle emissioni. La discriminazione era idonea a determinare uno svantaggio concorrenziale per le imprese nazionali operanti nei mercati esposti alla concorrenza internazionale e, più in generale, ad avere ricadute negative sulla competitività dell'intero sistema.

Risultava, infatti, che fin dal 2005 il numero di quote assegnate all'Italia era notevolmente inferiore alle emissioni prodotte nel 2005, a differenza della maggior parte dei Paesi europei, che invece avevano beneficiato di un numero di quote maggiore di quelle necessarie per compensare le emissioni prodotte.

Questa situazione ha determinato uno svantaggio iniziale consistente nell'imposizione di costi comparativamente maggiori sulle imprese italiane, che dovendo rispettare tetti alle emissioni severi, sono state obbligate a fare ricorso al mercato per l'acquisto di quote.

In quel primo intervento si auspicava perciò che, nel presentare il successivo Piano Nazionale di Assegnazione per il 2008-2012, fosse richiesta alla Commissione una rigorosa coerenza nell'esame dei Piani di allocazione dei diversi Stati membri, avvalendosi a tal fine anche dei dati disponibili sulle emissioni effettive del 2005.

Inoltre, al fine di consentire ai Paesi interessati un efficace monitoraggio del processo di approvazione dei Piani nazionali, si auspicava che la Commissione fosse sollecitata a trovare misure idonee a garantire trasparenza e omogeneità nei criteri di determinazione delle quote da assegnare, nonché adeguate misure di correzione dei piani.

Si auspicava, inoltre, la revisione delle quote negoziate con la Commissione nel 1998, in quanto la negoziazione al tempo fu basata anche su dati prospettici di sviluppo che non apparivano più conformi alle realtà industriali di alcuni Paesi.

Il PNA-2, approvato dal Ministro dell'ambiente e dal Ministro dello sviluppo economico nel dicembre 2006 e notificato alla Commissione Europea, conteneva una riduzione delle quote di CO₂ complessivamente disponibili per il sistema. Con decisione del 15 maggio 2007, la Commissione Europea, elencando i punti che necessitavano di una revisione, dichiarava di non sollevare obiezioni al PNA italiano a condizione che venissero introdotte le modifiche indicate. Sulla base della Decisione della Commissione, in seguito ad un processo di consultazione avviato nel dicembre del 2007, il 29 febbraio 2008 veniva approvata la Decisione di Assegnazione delle quote di CO₂ per il periodo 2008-2012 dal Ministro dell'Ambiente e dal Ministro dello Sviluppo Economico: a tale Decisione veniva data esecuzione il 27 novembre 2008 in osservanza a quanto previsto dall'acquisito nulla osta della Commissione Europea¹. La suddetta Decisione del 15 maggio 2007 della Commissione Europea riduceva ulteriormente il quantitativo totale delle quote di emissione, con la conseguente diminuzione della riserva di quote per i nuovi entranti. La diminuzione della "riserva nuovi entranti" si accompagnava all'impegno del Governo, reso esplicito nella sopra citata Decisione di Assegnazione, di assicurare la disponibilità di quote nel caso di esaurimento della riserva stessa². In particolare, si era prospettata la possibilità di utilizzare un apposito fondo, previsto dalla finanziaria 2008 e alimentato con risorse pubbliche, per gestire le quote da destinare alla riserva nuovi entranti.

Il fondo non è mai stato istituito. Dalla Relazione del Comitato ETS (comitato di monitoraggio istituito ai sensi della normativa comunitaria), inviata nel luglio 2009 al Ministro dell'economia, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del

¹ La Decisione è stata infatti notificata alla Commissione Europea per un controllo di conformità con la Decisione della Commissione del 15/05/2007, come richiesto dall'articolo 9 della direttiva 2003/87 CE. Il 27 novembre 2008 il Comitato nazionale di gestione e attuazione della direttiva 2003/87/CE ha approvato la [Deliberazione 20/2008](#) che dà esecuzione alla Decisione di Assegnazione delle quote di CO₂ per il periodo 2008-2012 in osservanza al nulla osta della Commissione Europea. Il 26 gennaio 2009 il Comitato ha approvato la [Deliberazione n. 001/2009](#) che dà esecuzione alla decisione di assegnazione relativamente alle assegnazioni degli impianti di combustione addizionali supplementari o a parti supplementari di impianti di combustione per il periodo 2008-2012. Il 12 febbraio 2009 il Comitato ha approvato la [deliberazione n. 05/2009](#) recante la rettifica delle quote di CO₂ per il periodo 2008-2012 di cui al decreto 28 febbraio 2008.

² In particolare, nella Decisione si affermava che *"in caso di esaurimento della "riserva nuovi entranti" il Governo è impegnato ad assicurare la disponibilità di quote di CO₂ ai nuovi entranti che ne hanno diritto in base a quanto stabilito nella presente Decisione di Assegnazione, nel rispetto della parità di trattamento di cui alla direttiva 2003/87/CE e di non alterazione della concorrenza del mercato nazionale ed interno. Al fine di assicurare tale disponibilità si terrà conto anche di analoghi modelli già utilizzati da altri Stati Membri e di quanto stabilito dall'art. 2, comma 554, lettera e) della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)"*

mare e al Ministro dello sviluppo economico, si evince una contrazione rilevante della riserva da destinare gratuitamente ai nuovi entranti.

A seguito di questi sviluppi, in mancanza dell'istituzione del Fondo, le imprese nuove entranti, che non hanno potuto beneficiare di quote gratuite a differenza di quelle già operanti, si sono trovate in una situazione di evidente svantaggio concorrenziale. La mancata o minore assegnazione di quote comporta, infatti, un maggiore costo variabile di produzione in quanto l'operatore nuovo entrante dovrà reperire sul mercato i diritti di emissione, sostenendo un onere che non grava sugli operatori che hanno già beneficiato dell'assegnazione delle relative quote a titolo gratuito. Questa situazione peraltro rischia di svantaggiare l'attivazione di impianti più nuovi e, dunque, presumibilmente più efficienti, pregiudicando un'evoluzione positiva della complessiva struttura produttiva esistente.

Alla luce di queste circostanze l'Autorità ha ritenuto quindi opportuno intervenire nuovamente sul punto, con la segnalazione dell'aprile scorso (S 1139 del 14 aprile 2010).

In essa, si afferma che l'incertezza del quadro regolatorio per gli operatori nuovi entranti in merito all'effettiva disponibilità di un'adeguata riserva di quote di emissioni di CO₂ a titolo gratuito rappresenta un onere suscettibile di incidere direttamente sulla loro operatività, da un lato, ostacolandone ingiustificatamente l'accesso al mercato, dall'altro, determinando effetti discriminatori tra questi ultimi e gli operatori esistenti. Si auspica perciò la rapida adozione di meccanismi di compensazione finanziaria.

In questo contesto, si iscrive l'art. 2 del DL 72/2010 all'esame.

La suddetta disposizione è volta a istituire un meccanismo che prevede la determinazione dei crediti da riconoscere agli operatori qualificabili come "nuovi entranti" e il cui diritto all'assegnazione di quote gratuite di CO₂ da parte dello Stato non abbia trovato soddisfazione a causa della incapienza della "riserva dei nuovi entranti", di cui alla decisione di assegnazione delle quote di CO₂ per il periodo 2008-2012. La norma prevede il rimborso delle somme corrispondenti a tali crediti nei limiti dei proventi delle aste per l'attribuzione a titolo oneroso delle quote per il periodo successivo al 2013, previste dall'art.10 della direttiva 2003/87/CE, così come modificata dalla direttiva 2009/29/CE. Il meccanismo è volto a garantire ai «nuovi entranti» nel sistema di scambio delle quote di emissione di anidride carbonica un numero di quote a titolo gratuito, così come disposto a favore delle imprese già presenti nel sistema.

La disposizione in parola prevede una procedura in vari passaggi. In primo luogo, il Comitato di gestione della direttiva 2003/87/CE determina il numero di quote di CO₂ spettanti ai nuovi entranti, che non hanno mai ricevuto l'assegnazione gratuita; l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sulla base del numero delle quote determinate e dei prezzi delle quote di CO₂ sui mercati europei, definirà i diritti di credito spettanti; entro il 31 marzo di ogni anno saranno determinate le partite economiche da rimborsare con riferimento all'anno precedente; la liquidazione dei crediti, definiti secondo la procedura detta e comprensivi degli interessi nella misura legale, avverrà a favore degli aventi diritto nei limiti dei proventi della vendita all'asta delle quote di CO

2, prevista dal nuovo testo dell'art. 10 della direttiva 2003/87/CE. Tale articolo prevede, infatti, che a decorrere dal 2013 gli Stati membri mettano all'asta tutte le quote che non sono assegnate gratuitamente e che entro il 31 dicembre 2010 la Commissione determini e pubblichi il quantitativo stimato di quote da mettere all'asta. L'operatività delle aste potrebbe essere anticipata dalla Commissione al 2011³.

L'operatività delle aste potrebbe essere anticipata dalla Commissione al 2011.

Questo meccanismo, se concretamente attuato, potrebbe costituire un rimedio alla discriminazione più volte segnalata dall'Autorità, anche se è rinviato nel tempo e risulta condizionato da eventi incerti (l'esito delle aste).

In ogni caso, si osserva che in mancanza di simili compensazioni, le imprese nuove entranti, presumibilmente più efficienti, resterebbero definitivamente svantaggiate rispetto a quelle già insediate e più inquinanti.

Se poi si considera il sistema a livello almeno europeo, ci troviamo di fronte alla situazione in cui le imprese italiane hanno di fatto finanziato, acquistando quote sul mercato europeo, le emissioni di imprese di altri Paesi che hanno beneficiato di un'iniziale dote maggiore.

³ Sul punto si veda il considerando 22 della dir. 2009/29/CE, il quale afferma che “al fine di garantire un corretto funzionamento dei mercati del carbonio e dell'elettricità, la vendita all'asta delle quote per il periodo a partire dal 2013 dovrebbe iniziare entro il 2011 e dovrebbe basarsi su principi chiari ed oggettivi definiti con sufficiente anticipo.”