

Conseguenze dell'inadempienza dell'Italia agli obblighi del protocollo di Kyoto

di Leonardo Massai

(in collaborazione con Andrea Marroni)

L'Italia è vincolata all'adempimento degli obblighi derivanti dalla ratifica del protocollo di Kyoto¹ sia dal punto di visto del diritto internazionale, sia dal punto di visto del diritto comunitario.

a) Diritto internazionale

L'Italia, in quanto paese incluso nell'Allegato I della convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici (Convenzione) e nell'Allegato B del protocollo di Kyoto (Protocollo), ha un **obbligo vincolante di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra pari al 6,5% rispetto ai livelli del 1990** come media del periodo 2008-2012. Tale obbligo è stato notificato al segretariato della Convenzione tramite la decisione del Consiglio del 25 aprile 2002 contenente in allegato 2 l'accordo europeo (*Burden Sharing Agreement*)² che definisce l'impegno comune di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra dell'Unione europea³.

La Convenzione ed il protocollo di Kyoto istituiscono obblighi vincolanti e non vincolanti per le parti. Prima di tutto i cosiddetti obblighi di informazione, tra i quali la preparazione di un rapporto annuale contenente l'inventario nazionale dei gas ad effetto serra (articolo 7(1)) e della comunicazione nazionale (articolo 7(2)). Inoltre, in base dell'articolo 3(1) le parti incluse nell'Allegato I sono obbligate ad assicurare "che le loro emissioni antropiche aggregate [...] dei gas ad effetto serra indicati nell'Allegato A non superino le quantità che sono loro attribuite, calcolate in funzione degli impegni assunti sulle limitazioni quantificate e riduzioni specificate nell'Allegato B". Definiamo tale provvedimento come obbligo di riduzione.

¹ Legge 1 giugno 2002, n. 120.

² Documento 9702/98 del 19 giugno 1998 del Consiglio dell'Unione europea che rispecchia l'esito dei lavori del Consiglio "Ambiente" del 16-17 giugno 1998, allegato I.

³ Tale obbligo riguarda i 15 paesi membri dell'Unione europea prima dell'allargamento del 1 maggio 2004 e del 1 gennaio 2007.

Alla fine del periodo di adempimento 2008-2012, la determinazione della conformità di ogni paese Allegato I con i relativi obblighi di riduzione viene effettuata attraverso la comparazione delle emissioni antropiche aggregate indicate nell'allegato A del Protocollo con le quantità attribuite⁴. Il paese Allegato I risulta conforme con gli obblighi di diritto internazionale stabiliti dal protocollo di Kyoto qualora le emissioni antropiche totali nel periodo di adempimento 2008-2012 sono inferiori o eguali al totale delle quantità assegnate.

La conferenza delle parti del protocollo di Kyoto ha istituito un meccanismo *ad hoc* per la risoluzione delle controversie (*compliance system*) relative al mancato adempimento dei vari obblighi internazionali delle parti Allegato I. Ai fini della nostra analisi sono due i casi che meritano attenzione e che possono eventualmente riguardare l'inadempienza dell'Italia.

1) Sospensione della partecipazione ai meccanismi di flessibilità qualora la sezione operativa (*enforcement branch*) del comitato di *compliance* determini l'inadempienza dell'Italia in relazione ai criteri d'idoneità. Si tratta degli obblighi di informazione, quali la consegna al segretariato della Convenzione dei rapporti annuali a partire dal 15 aprile 2010 (inventario relativo al primo anno del quinquennio di adempimento) fino al 2014⁵;

2) Determinazione dell'inadempienza dell'Italia in relazione agli obblighi di riduzione al termine del periodo di adempimento. All'inizio del 2015, in coincidenza con il completamento delle procedure di revisione di conformità per tutte le parti, inizia il cosiddetto periodo *true-up* ("periodo della verità") di 100 giorni durante il quale l'Italia, come le altre parti Allegato I, ha la possibilità effettuare le transazioni delle unità di riduzione necessarie per adempiere agli obblighi di riduzione. Alla fine del periodo della verità le parti sono obbligate a consegnare il rapporto finale in base al quale la sezione applicativa determina l'adempimento con l'articolo 3(1) e qualora le emissioni dell'Italia superino le quantità assegnate vengono applicate le seguenti misure:

- **Sottrazione dalle quantità assegnate per il periodo di adempimento successivo (post-2012) di un quantitativo pari all'ammontare di quote in eccesso aumentato del 30%;**

⁴ L'Italia ha notificato al segretariato la proposta di quote attribuite (articolo 7(4)) nel dicembre 2006.

⁵ In realtà i rapporti annuali vengono consegnati già a partire dal 2007.

- **Richiesta di adozione di piano nazionale di adempimento adeguato;**
- **Sospensione dell'idoneità a trasferire le unità di riduzione nell'ambito del meccanismo di flessibilità *International Emission Trading*, di cui all'art. 17 del Protocollo di Kyoto.**

b) Diritto comunitario

In quanto membro dell'Unione europea, l'Italia è vincolata dagli obblighi internazionali determinati dal protocollo di Kyoto anche dal punto di vista del diritto comunitario, in virtù della **decisione del Consiglio 2002/358/CE del 25 aprile 2002**, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla Convenzione e l'adempimento congiunto dei relativi impegni. **La decisione 2002/358/CE è direttamente applicabile agli stati membri a cui si rivolge, ossia i 15 paesi membri dell'Unione europea al momento della ratifica del protocollo di Kyoto** da parte della Comunità europea.

In base all'articolo 2 di tale decisione "La Comunità europea e i suoi Stati membri adempiono congiuntamente, ai sensi dell'articolo 4 del protocollo, agli impegni assunti a norma dell'articolo 3, paragrafo 1 del protocollo stesso [...]. Gli impegni quantificati di limitazione e di riduzione delle emissioni approvati dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri al fine di stabilire i livelli di emissione assegnati rispettivamente a ciascuno di essi nel primo periodo di adempimento degli impegni quantificati di limitazione e riduzione delle emissioni, dal 2008 al 2012, sono stabiliti nell'allegato II.

Pertanto, qualora l'Italia risulti inadempiente rispetto all'obbligo di riduzione del 6,5% alla fine del 2012, la Commissione europea ha competenza ad agire a sua discrezione sulla base di una denuncia di privati, iniziativa propria o interrogazione parlamentare in sede europea ed avviare la procedura d'infrazione di cui agli articoli 226 e 228 Trattato CE.

La procedura d'infrazione è piuttosto lunga ed è finalizzata ad ottenere dalla Corte di Giustizia della Comunità europea (Corte) l'accertamento formale, tramite sentenza, dell'inadempimento di uno Stato membro degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

La procedura d'infrazione si suddivide in fase "pre-contenzioso" e fase di "contenzioso". La prima fase si conclude con il deferimento di uno Stato membro alla Corte per violazione del

diritto comunitario qualora tale Stato non si adegui alle indicazioni della Commissione (lettera di messa in mora e parere motivato). La seconda fase inizia dal momento in cui la Commissione verifica che lo Stato membro non adempie alla sentenza della Corte e **può culminare con l'imposizione di sanzioni pecuniarie allo Stato inadempiente (somma forfetaria e penalità di mora)**. Tuttavia, qualora il paese membro ottemperi agli obblighi contestati in qualsiasi momento della procedura di infrazione, questa decade automaticamente.