



IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

RELAZIONE AUDIZIONE

7 OTTOBRE 2026

Proposte di revisione del Sistema EU ETS (COM(2026) 616, 619 e 620 final)

Camera dei deputati

XIV Commissione
(Politiche dell'Unione europea)



Executive summary

Le conclusioni del Consiglio europeo del 19-20 marzo, approvate anche dall'Italia, hanno ammesso modifiche nel quadro della Direttiva ETS, preservando il funzionamento dello strumento.

ECCO chiede quindi alla Camera dei Deputati di indicare al Governo una linea negoziale che preservi il segnale di prezzo dell'ETS e risponda alle preoccupazioni legittime delle imprese con strumenti concreti, molti dei quali già disponibili e poco utilizzati dall'Italia.

Lo shock energetico colpisce in modo sproporzionato l'industria europea, perché ne mette in luce la dipendenza dai combustibili fossili. Ridurre questa dipendenza è oggi una questione di competitività e di autonomia strategica, oltre che di lotta al cambiamento climatico. L'EU ETS è l'unico strumento europeo, basato sul mercato e tecnologicamente neutrale, che fornisce un segnale di prezzo e raccoglie risorse per creare le condizioni per la decarbonizzazione industriale.

La proposta della Commissione è un compromesso tra la tutela del funzionamento dello strumento e le flessibilità richieste da settori industriali che hanno condizioni tecnologiche, economiche e di competitività molto diverse tra loro. Le opzioni di sospensione o neutralizzazione dell'ETS, e un'attenzione concentrata sulla sola riduzione del prezzo del carbonio, rischiano di essere controproducenti per l'Italia. Un ETS indebolito riduce le risorse pubbliche disponibili per la transizione, rende meno solido il *business case* degli investimenti delle imprese e avvantaggia i Paesi che, a differenza dell'Italia, hanno ancora molto carbone nel mix elettrico.

Oltre ad esprimersi in merito alla traiettoria del tetto e all'utilizzo dei proventi d'asta, la memoria si concentra sull'architettura di finanziamento della transizione industriale che viene proposta in questa revisione della Direttiva. Chi ha investito nella decarbonizzazione non va penalizzato da un indebolimento del segnale di prezzo e pertanto la tenuta del tetto deve essere garantita. Le imprese che hanno storicamente trasformato in margine questo valore devono essere vincolate con delle condizionalità. Le imprese o le produzioni che non trovano nel proprio Paese le condizioni per investire devono poter chiamare in causa la responsabilità dello Stato membro.

Rispetto alla proposta della Commissione, ECCO propone di:

- **Preservare il segnale di prezzo**, cioè l'incentivo a investire nella decarbonizzazione, per salvaguardare gli investitori, accettando l'impostazione della Commissione sul fattore lineare di riduzione e sulla riserva stabilizzatrice del mercato (MSR), che rappresenta già un compromesso.

- **Trasformare l'assegnazione gratuita in uno strumento di investimento**, condizionandola a piani di decarbonizzazione flessibili, ovvero che, in assenza delle condizioni abilitanti, prevedano tappe intermedie e maggiori tutele per le imprese.
- **Indirizzare prioritariamente i finanziamenti verso le imprese più esposte ai costi dei fossili**, misurando la vulnerabilità con un criterio come, ad esempio, l'incidenza del costo energetico sul margine operativo lordo, già utilizzato nel Piano sociale per il clima italiano, affiancato da una soglia di prestazione emissiva per non premiare le imprese meno efficienti.
- **Rendere effettivo l'uso dei proventi d'asta per la decarbonizzazione**, sia l'obbligo vigente di destinare il 100% dei proventi all'azione climatica sia il nuovo vincolo del 50% a favore dei settori ETS, con obblighi di rendicontazione rafforzati e un monitoraggio integrato nel Semestre europeo.
- **Introdurre misure dedicate alla spesa dei proventi d'asta per le PMI**, che pagano il prezzo del carbonio, nell'ETS e dal 2028 nell'ETS2, ma restano in gran parte escluse dagli strumenti di sostegno.

Premessa - Il sistema ETS come elemento di politica industriale europea

La perdita di competitività del sistema europeo è il risultato di molteplici fattori, dalla mancanza strutturale di investimenti in alcuni settori, alla sovracapacità globale, ai diversi costi di produzione in Europa comparati ai competitori globali¹, ivi compresi i costi delle materie prime e i costi dell'energia. Ambedue sono risorse di cui l'Europa e l'Italia, in modo particolare, sono povere. L'industria nazionale dipende dall'estero per il 46,6% delle materie prime che trasforma, più del doppio della media europea (22,4%)², e ogni anno spende per l'energia importata tra i circa 50 e gli oltre 110 miliardi di euro netti, a seconda dell'andamento dei mercati e della geopolitica: dai 48,7 miliardi del 2025 al record di 114 miliardi del 2022³. Ad esempio, l'età media degli impianti di cracking del petrolchimico in Europa è di 45 anni⁴ e negli ultimi trent'anni non è stato costruito alcun nuovo impianto. Gli elementi di debolezza della competitività industriale europea e nazionale hanno radici profonde, che la crisi attuale rende evidenti, ma che quindi non possono prescindere dalla costruzione di una vera indipendenza energetica e di politiche comuni europee di indirizzo degli investimenti.

Le imprese europee chiedono prevedibilità e segnali di lungo periodo per investire in nuovi processi produttivi, elettrificazione, efficienza energetica e innovazione. In questo quadro, l'ETS è l'unico strumento che fornisce questo segnale a livello europeo, come una vera politica di mercato unico, e che lo fa in modo tecnologicamente neutrale, ovvero dando la possibilità agli investitori di scegliere la soluzione migliore e a più basso costo per la transizione. Indebolire oggi questo segnale di prezzo indebolisce l'impalcatura che consente di orientare gli investimenti nel medio termine. Indebolire questo segnale penalizza chi ha già investito e scoraggia chi sta per farlo⁵.

¹M. Draghi, *The future of European competitiveness – Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Commissione europea, settembre 2024.

²Circular Economy Network, Rapporto sull'economia circolare in Italia 2026, https://circulareconomy.network.it/wp-content/uploads/2026/05/CEN_Rapporto-sulleconomia-circolare-2026.pdf

³Relazione annuale UNEM, 2025 <https://www.unem.it/download/relazione-annuale-unem-2025/?wpdmdl=70126&refresh=6ac5fd4193ac41791360321>

⁴<https://cefic.org/app/uploads/2025/05/Cefic-Advancy-study-The-Competitiveness-of-the-European-Chemical-Industry.pdf>

⁵A marzo 2026, in vista del Consiglio europeo del 19-20 marzo, circa 150 imprese e investitori europei, tra cui Heidelberg Materials, Holcim, Salzgitter, Tata Steel, SSAB e Outokumpu, hanno chiesto ai capi di Stato e di governo di mantenere un ETS solido e prevedibile, avvertendo che indebolirlo eroderebbe la certezza degli investimenti e penalizzerebbe chi ha già investito nella decarbonizzazione. *Open letter – European industry needs the predictability of a robust ETS to compete and invest*, 17 marzo 2026, <https://www.cleantechforeurope.com/policy/open-letter---european-industry-needs-the-predictability-of-a-robust-ets-to-compete-and-invest>

Per l'Italia, un indebolimento del segnale di prezzo presenta rischi specifici:

- **In ambito energetico**, l'ETS è stato ed è ancora lo strumento chiave per completare la decarbonizzazione del sistema elettrico, un processo ancora in corso. Eliminare il segnale di prezzo dell'ETS avrebbe due effetti. Nell'immediato renderebbe la generazione a carbone molto più competitiva in alcune regioni europee, come l'Est Europa, peggiorando anziché migliorare la competitività relativa delle imprese italiane a livello intra-europeo. Nel medio periodo eliminerebbe l'unico incentivo di mercato alle rinnovabili, ostacolando il percorso verso la completa decarbonizzazione e il disaccoppiamento del prezzo dell'energia dal prezzo del gas.
- **In ambito industriale**, l'ETS è uno strumento chiave per il finanziamento della transizione, particolarmente prezioso per un Paese a ridotto spazio fiscale come l'Italia. Un ETS sospeso o dal segnale di prezzo molto debole ridurrebbe, da una parte, le risorse pubbliche disponibili per finanziare la transizione e, dall'altra, indebolirebbe il business case per la trasformazione.

Non solo, l'ETS è uno strumento che genera valore economico, per le imprese e per lo Stato. Tra il 2012 e il 2024 l'Italia ha incassato circa 18 miliardi di euro dalle aste ETS - e un valore analogo è stato attribuito direttamente alle imprese sotto forma di quote gratuite. Tuttavia, dei proventi generati per l'Italia, **solo il 9% risulta essere stato speso per le politiche del clima**, ivi comprese quelle per le politiche di decarbonizzazione industriale.

Inoltre, l'Italia non utilizza, o lo fa in modo molto ridotto, la possibilità data dalla Direttiva per la **compensazione dei costi indiretti per le produzioni esposte al rischio di rilocalizzazione delle produzioni**, uno strumento immediatamente applicabile per l'impatto del costo ETS nel prezzo elettrico delle imprese.

In ultimo, sul **valore economico delle assegnazioni gratuite distribuito negli anni**: diversi studi dimostrano come questo valore economico non si sia tradotto né nella riduzione delle emissioni, con allocazioni in molti settori molto generose rispetto ai livelli emissivi delle imprese, né in investimenti⁶.

Questo valore non è stato usato da tutte le imprese allo stesso modo, e la riforma deve produrre uno strumento in grado di rispondere contemporaneamente a tre diverse situazioni:

- **Chi ha investito.** Alcune imprese hanno usato il valore delle quote gratuite per investire nella decarbonizzazione. Non possono essere penalizzate oggi da un indebolimento del segnale di prezzo su cui hanno costruito i propri investimenti (vedi proposta 1).

⁶<https://www.bruegel.org/analysis/europes-emissions-trading-system-ally-not-enemy-industrial-competitiveness>; https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2026/07/2026_07_Bad-chemistry.pdf

- **Chi non ha investito in decarbonizzazione in Europa.** Dove le quote gratuite sono diventate margine o hanno finanziato investimenti fuori dall'Europa, la condizionalità deve impedire che accada di nuovo (vedi proposta 2).
- **Chi non ha oggi le condizioni per investire.** Altre imprese, pur vedendo il valore della decarbonizzazione, non hanno trovato nel proprio Paese le condizioni abilitanti, come reti, energia rinnovabile a prezzi competitivi o infrastrutture per la CO₂. In questi casi **l'onere dell'azione** deve trasferirsi sullo Stato membro, chiamato a creare quelle condizioni (vedi proposta 2).

Resta il fatto che **le condizioni contingenti sollevano legittime preoccupazioni** da parte dei soggetti sottoposti alla norma, in merito agli effetti di breve termine che l'estrema volatilità dei prezzi dei combustibili fossili, da cui molte imprese e molti processi industriali dipendono ancora, sommata al costo della CO₂ può generare.

In questo senso, è opportuno che la riforma affronti queste preoccupazioni, ma in un modo che non metta a repentaglio la capacità dello strumento ETS di dare risposta alle tre situazioni elencate sopra.

Per farlo, due principi rimangono chiave:

1. resta fondamentale preservare il disegno e il segnale di prezzo di medio periodo, come indicato dalle conclusioni del Consiglio europeo sostenute anche dall'Italia lo scorso 19-20 marzo;
2. occorre far sì che le risorse messe a disposizione a livello nazionale ed europeo siano prioritariamente rivolte ad alleviare l'incidenza del costo energetico rispetto alla capacità di investire delle imprese, liberando spazio per investire, lì dove le soluzioni esistono, e proseguendo nell'azione di protezione delle produzioni per cui non si manifestano le condizioni abilitanti, ad esempio disponibilità di infrastrutture, la disponibilità di idrogeno rinnovabile, infrastrutture di trasporto e stoccaggio della CO₂ o autorizzazioni.

La combinazione delle azioni di breve e medio periodo consente di strutturare un quadro di finanziamento coerente e in linea con la transizione.

Le proposte di ECCO

Il parere del Parlamento può indicare al Governo un approccio più pragmatico, meno legato a connotazioni o eccezioni geografiche e più legato alla protezione e al rilancio dell'efficienza e della circolarità delle produzioni nazionali. Concentrare l'attenzione esclusivamente sul sollievo dai prezzi energetici, senza entrare nel merito delle necessità specifiche dei settori per emanciparsi dall'uso dei fossili nel medio termine, rischia di distogliere l'Italia da un approccio più costruttivo e propositivo su elementi specifici della riforma, che potrebbe invece produrre risultati positivi, come descritto di seguito.

1 / La traiettoria del tetto (cap) di quote annuali e la riserva stabilizzatrice del mercato (MSR). La questione del prezzo del carbonio.

La traiettoria di riduzione del tetto di quote messe in vendita annualmente attualmente prevede una riduzione del 4,3% annuale, che dal 2028 salirà a 4,4%. Per tutelare le aziende che hanno investito nella decarbonizzazione sulla base di queste condizioni, la nostra raccomandazione è quella di un mantenimento della riduzione del 4,4% fino al 2035, per poi rivederla a valle di una maggiore visibilità delle realtà della decarbonizzazione industriale a 5 anni dall'obiettivo di decarbonizzazione del 2040. Tuttavia, la proposta della Commissione di passare a una riduzione pari al 3,7% dal 2031 e all'1,7% dal 2036 è un compromesso accettabile tra le necessità di chi ha investito sulla base della previsione di un prezzo del carbonio più alto e chi ha necessità di un prezzo più basso per trovare ossigeno per investimenti futuri nella decarbonizzazione.

Fondamentale è però la presenza di soglie decrescenti di attivazione della riserva stabilizzatrice del mercato (MSR), che ritirano progressivamente le quote in eccesso e le rilasciano in caso di necessità, garantendo flessibilità in un contesto di un segnale di prezzo efficace e stabile.

Ogni ulteriore allentamento della traiettoria di riduzione delle quote, soprattutto di qui al 2030, indebolirebbe il segnale proprio mentre l'ETS si avvicina al suo primo grande risultato, l'uscita del carbone dal settore elettrico, e mentre le imprese decidono gli investimenti del prossimo decennio.

2 / Il prolungamento dell'assegnazione gratuita, condizionato a piani di investimento per la decarbonizzazione

La necessità di adattare l'ETS alle realtà della decarbonizzazione industriale impone un approccio mirato e inserito nel contesto di politiche in grado di affrontare la mancanza di condizioni favorevoli, specifiche per ciascun settore, per la definizione di un business case a sostegno della decarbonizzazione.

L'ETS può costituire la base di questo quadro, ma deve evolversi in uno strumento di investimento per la transizione industriale. La riforma proposta dalla Commissione va in questa direzione e rappresenta un buon punto di partenza, ma sono necessarie modifiche affinché la riforma possa sviluppare a pieno il proprio potenziale. La riforma deve inoltre rispondere ad alcune legittime preoccupazioni del settore industriale rispetto alle tempistiche del processo di decarbonizzazione, e scongiurare il rischio che il sostegno concesso porti alla fuga degli investimenti dall'Europa. Le imprese dei settori dei metalli, dei minerali, dei prodotti chimici e della carta hanno spesso ricevuto più quote rispetto alle emissioni verificate, generando ingenti profitti straordinari.

La trasformazione dell'ETS in uno strumento di investimento per la transizione industriale dovrebbe vertere intorno a una serie di principi chiave:

- **Garanzie rispetto all'utilizzo dell'aiuto da parte delle imprese.** La condizionalità del mantenimento delle quote gratuite oltre il 2030 all'approvazione di *Invest in EU Decarbonisation Plans*, come previsto dalla Direttiva, rappresenta una garanzia dell'utilizzo di risorse comuni pagate dall'industria in maniera rispondente agli obiettivi di decarbonizzazione e industriali nazionali ed europei.
- **Una valutazione dell'esposizione delle produzioni ai fossili.** Il carbon leakage oggi si misura su intensità commerciale ed emissiva. I fattori che hanno identificato la lista corrente dei settori esposti, tuttavia, non possono tenere adeguatamente conto della situazione post 2022. Nel breve periodo conta quanto il costo di energia e CO₂ erode la capacità di investire. Nel lungo periodo conta quanto costa non fare la transizione. La prioritizzazione e l'indirizzo della spesa verso le produzioni più esposte - misurate, ad esempio, come proporzione del costo energetico rispetto al margine operativo lordo, affiancata da una soglia di prestazione emissiva rispetto ai parametri di riferimento per non premiare le produzioni meno efficienti - dovrebbero essere almeno affiancate, se non favorite, rispetto a considerazioni geografiche o di altra natura.
- **Traiettorie di decarbonizzazione con tappe intermedie.** Per venire incontro alle specificità settoriali, i Piani dovrebbero consentire, come già previsto dal testo della Direttiva, la presenza di obiettivi di decarbonizzazione intermedi con investimento e riduzione delle emissioni attesi, e condizioni abilitanti necessarie. Questi obiettivi intermedi possono prevedere il passaggio temporaneo a

tecnologie fossili meno impattanti, a patto che queste non creino lock-in tecnologici e siano compatibili con il successivo passaggio alla produzione climaticamente neutra.

- **Tutela rispetto alle condizioni abilitanti.** L'operatore non dovrebbe perdere l'assegnazione gratuita se è in grado di dimostrare, all'interno del Piano, l'assenza di condizioni abilitanti quali disponibilità di infrastrutture, la disponibilità di idrogeno rinnovabile, infrastrutture di trasporto e stoccaggio della CO₂ o autorizzazioni. Al presentarsi di queste condizioni, il piano di decarbonizzazione dovrebbe però iniziare o riprendere entro tempi rapidi.
- **Responsabilità degli Stati membri.** È qui che la condizionalità si trasferisce dall'impresa al Paese. Le condizioni abilitanti mancanti risultanti dai vari piani, aggregate per settore, dovrebbero trovare nei PNIEC misure e finanziamenti dedicati, anche a valere sui proventi d'asta. Questo sbloccherebbe la possibilità degli operatori di attivare il Piano.
- **Semplificazione.** Per evitare duplicazioni ed eccessivo carico burocratico, i piani *Invest in EU Decarbonisation* dovrebbero basarsi sui piani di neutralità climatica 2026-2030 e sugli audit energetici esistenti, valere per gli obblighi sui piani di transizione della Direttiva 2013/34/UE e, ove applicabile, della Direttiva (UE) 2024/1760, e costituire il punto di accesso a Industrial Decarbonisation Bank, Innovation Fund e misure nazionali.

3 / Uso dei proventi d'asta e nuovi strumenti di finanziamento

I costi del carbonio pagati dai settori ETS dovrebbero essere reinvestiti nella decarbonizzazione dei settori che pagano questo costo. La norma già contenuta nella Direttiva di spendere la totalità dei proventi in azioni di decarbonizzazione è largamente disattesa dalla maggior parte dei Paesi europei. Tra il 2012 e il 2024, l'Italia in particolare ha destinato **solo circa il 9% dei propri proventi delle aste a misure climatiche chiaramente tracciabili**.

L'obbligo di destinare almeno il 50% dei proventi nazionali alla decarbonizzazione dei settori coperti dal sistema ETS, previsto nella proposta di riforma della Commissione, rappresenta un passo avanti nell'indirizzare questa spesa, ma rimane fondamentale garantire l'effettivo monitoraggio di questa norma, e in generale dell'efficacia della spesa dei fondi ETS. In questo senso chiediamo un **rafforzamento degli obblighi di rendicontazione e un monitoraggio integrato nel Semestre europeo**.

Un altro elemento di attenzione rispetto alla spesa dei fondi ETS riguarda le **PMI**, che, pur pagando il prezzo del carbonio, sono in gran parte escluse dagli strumenti finanziati dal sistema ETS. Chiediamo dunque di inserire disposizioni specifiche per finanziare la

transizione delle PMI, sia quelle soggette al sistema ETS sia quelle che ne sono escluse, le quali pagheranno anch'esse il prezzo del carbonio nell'ambito dell'ETS2.

Infine, i criteri di accesso a fonti di finanziamento quali l'Industrial Decarbonisation Bank legati a un equilibrio geografico dovrebbero basarsi sul già citato criterio di esposizione ai fossili del sistema Paese e della singola impresa (misurato tramite MOL o indice equivalente, affiancato dalla soglia di prestazione emissiva) e non solo sul reddito degli Stati membri.



IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

Per maggiori informazioni sui contenuti e richieste di incontro si prega di contattare:

/

Chiara Di Mambro

Direttrice Strategia Italia ed Europa, ECCO

chiara.dimambro@eccoclimate.org

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo documento, si prega di contattare:

/

Andrea Ghianda

Responsabile Comunicazione, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

/

www.eccoclimate.org

Data di pubblicazione:

7 ottobre 2026

