

Camera dei Deputati

Commissione XIV Politiche dell'Unione europea

Esame congiunto, ai fini della verifica della conformità al
principio di sussidiarietà, delle proposte di
revisione del sistema ETS
(COM (2026) 616, 619 e 620)

Audizione di Federchimica

7 ottobre 2026

1. Premessa

Federchimica presenta le proprie osservazioni nell'ambito dell'esame delle proposte COM(2026) 616 final, COM(2026) 619 final e COM(2026) 620 final. La memoria si concentra sulle misure che incidono sull'industria chimica e, in particolare, sulle assegnazioni gratuite, sui parametri di riferimento e sulle salvaguardie del sistema EU ETS, con riferimento prioritario alla COM(2026) 616. Federchimica condivide l'obiettivo della neutralità climatica e riconosce la necessità di un mercato europeo del carbonio. Chiede che la revisione ne assicuri la compatibilità con le concrete possibilità di trasformazione dei processi industriali, preservando la capacità delle imprese di investire e di competere sui mercati internazionali.

Le priorità sono rendere effettive le condizioni abilitanti della transizione, preservare la funzione delle quote gratuite, adottare benchmark realistici e garantire una dotazione di quote adeguata alla protezione dal carbon leakage.

L'efficacia e la sostenibilità del Sistema EU ETS vanno infine valutate anche alla luce dell'evoluzione delle emissioni mondiali, e questo a nostro avviso è un elemento chiave. Tra il 1990 e il 2024 le emissioni di gas serra dell'UE si sono ridotte di circa il 35%, mentre quelle globali sono cresciute di oltre il 60%. Nello stesso periodo, la quota europea delle emissioni mondiali è scesa da circa il 15% a meno del 6%. La riduzione delle emissioni europee resta necessaria, ma il suo effetto sul clima dipende sempre più da un'azione globale. Se la riduzione ottenuta in Europa è accompagnata dal trasferimento di produzioni verso Paesi con emissioni più elevate, il costo per l'industria europea può crescere senza un beneficio climatico corrispondente.

Il rapporto pubblicato dall'UNEP il 2 settembre 2026 prevede il superamento della soglia di 1,5 °C di riscaldamento globale nei prossimi anni. Un successivo ritorno al di sotto di tale soglia rimane possibile, ma richiederebbe riduzioni rapide e durature delle emissioni su scala mondiale e, in seguito, emissioni nette negative. Questo scenario rende ancora più importante misurare le politiche europee sui risultati effettivi, includendo il rischio di delocalizzazione delle emissioni e la tenuta della capacità produttiva.

2. Il settore chimico e la fattibilità della transizione

La chimica italiana occupa oltre 116 mila addetti e nel 2025 ha realizzato 63,5 miliardi di euro di fatturato. L'Italia è il terzo produttore chimico europeo. Il settore fornisce materiali e tecnologie essenziali alla farmaceutica, all'agroalimentare, alla mobilità, alle costruzioni e a numerose altre filiere manifatturiere.

La produzione chimica italiana è in calo da quattro anni consecutivi e si colloca su livelli inferiori del 13% al 2021. I costi diretti e indiretti della CO2 connessi

all'ETS superano i 600 milioni di euro annui, un importo equivalente alle spese di ricerca e sviluppo del settore. Questi oneri si sommano al divario nei costi energetici rispetto ai principali concorrenti extraeuropei.

Nella chimica il carbonio è utilizzato sia come fonte di energia sia come materia prima. La decarbonizzazione richiede quindi interventi sui consumi energetici e sui processi, con cicli di investimento anche ventennali. La disponibilità delle tecnologie, delle infrastrutture e di condizioni economiche sostenibili determina la velocità con cui tali trasformazioni possono essere realizzate.

La valutazione dell'efficacia climatica deve distinguere le riduzioni delle emissioni ottenute grazie all'innovazione da quelle associate alla contrazione della produzione o al suo trasferimento fuori dall'Unione. La perdita di capacità produttiva europea può aumentare le dipendenze industriali senza assicurare una riduzione delle emissioni globali.

3. Criteri di sussidiarietà e proporzionalità

Il controllo richiesto dalla Commissione parlamentare riguarda le singole misure e la loro motivazione. Ai sensi dell'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, la "sussidiarietà" attiene alla necessità e al valore aggiunto dell'azione europea rispetto a quella degli Stati membri; la "proporzionalità" richiede che contenuto e forma dell'intervento non eccedano quanto necessario per conseguire gli obiettivi dei Trattati.

Sul piano della "sussidiarietà", Federchimica riconosce il valore aggiunto di regole comuni per il mercato del carbonio. Chiede tuttavia di verificare se il dettaglio delle prescrizioni sugli investimenti sia indispensabile oppure se obiettivi e criteri europei possano essere attuati con maggiori margini nazionali, salvaguardando la parità concorrenziale.

Sul piano della "proporzionalità", occorre valutare il contributo aggiuntivo di ciascun obbligo alla riduzione delle emissioni, la sua fattibilità, i costi industriali e amministrativi e l'esistenza di soluzioni meno onerose altrettanto efficaci. La valutazione deve considerare anche gli effetti cumulativi delle misure e il rischio che esse sottraggano risorse agli investimenti necessari alla transizione.

4. Condizioni abilitanti e meccanismo di salvaguardia

La riduzione delle emissioni richiede energia a basse emissioni a prezzi competitivi, infrastrutture adeguate, tecnologie mature e accessibili su scala industriale, domanda di prodotti a minore impronta carbonica e una protezione efficace dal carbon leakage. La disponibilità di queste condizioni deve essere verificata in rapporto ai settori e alle realtà territoriali interessate.

Federchimica propone che la Commissione europea svolga una verifica periodica, basata su indicatori trasparenti, e che il riscontro di carenze significative attivi una salvaguardia delle assegnazioni gratuite. La proposta prevede 75 milioni di quote aggiuntive annue per ciascun anno in cui persistano le carenze accertate.

La disciplina dovrebbe precisare i criteri di attivazione, l'accertamento mediante atto di esecuzione, la durata e il riesame della salvaguardia. Dovrebbero inoltre essere definite la provenienza delle quote, le modalità di assegnazione e l'interazione con il tetto complessivo delle emissioni, evitando sovrapposizioni con gli altri strumenti di protezione.

La richiesta risponde quindi a un criterio di "proporzionalità": aumentare gli oneri quando la decarbonizzazione è ostacolata da fattori esterni alle imprese non garantisce un beneficio climatico corrispondente. La dimensione europea della verifica può assicurare criteri omogenei e prevenire disparità tra Stati membri; l'accertamento deve tuttavia tenere conto delle condizioni effettivamente disponibili nei territori.

5. Quote gratuite e condizionalità sugli investimenti

Le assegnazioni gratuite devono conservare la funzione di protezione dal rischio di delocalizzazione della produzione e delle emissioni. Federchimica chiede di eliminare le condizionalità che subordinano tale protezione a obblighi di investimento, nonché quelle legate agli audit energetici e ai piani di neutralità climatica. La richiesta riguarda il collegamento con le assegnazioni gratuite.

Un'impresa non dovrebbe perdere questa protezione per ritardi dovuti all'indisponibilità di reti, energia competitiva o tecnologie mature. Nel settore chimico, imporre tempi rigidi di investimento può risultare incompatibile con i cicli industriali e con la sostenibilità economica dei progetti.

Il prezzo del carbonio e il sistema dei benchmark mantengono un incentivo alla riduzione delle emissioni. Occorre pertanto dimostrare il beneficio aggiuntivo delle condizionalità rispetto a tali strumenti, confrontandolo con gli oneri imposti e con il possibile indebolimento della protezione dal carbon leakage.

Qualora il negoziato mantenesse forme di condizionalità, Federchimica chiede, in via subordinata, piani flessibili e aggiornabili, il riconoscimento degli impedimenti non imputabili alle imprese e la disponibilità per almeno dieci anni delle quote eventualmente non allocate per effetto del meccanismo. Gli impegni richiesti dovrebbero essere commisurati alla realtà industriale, evitando automatismi legati al valore monetario fluttuante delle quote.

6. Sostegno ai costi di investimento e operativi

La protezione dal carbon leakage deve essere accompagnata da strumenti di sostegno alla trasformazione industriale. Federchimica chiede che siano riconosciuti sia i costi in conto capitale, CAPEX, sia i costi operativi, OPEX, con un orizzonte di copertura fino a dieci anni. Il sostegno deve considerare i costi pertinenti alla decarbonizzazione e le condizioni economiche del progetto.

Il finanziamento della costruzione di un impianto può risultare insufficiente se il suo esercizio comporta costi non sostenibili sul mercato. Un orizzonte pluriennale permette di affrontare il periodo necessario alla diffusione dei prodotti a basse emissioni e al riconoscimento del loro maggiore valore da parte della domanda.

La selezione dei progetti dovrebbe valorizzare le riduzioni delle emissioni verificabili e l'efficienza nell'impiego delle risorse, rispettando la neutralità tecnologica. La combinazione di protezione dal carbon leakage e sostegno mirato offre una risposta più coerente alle diverse esigenze delle imprese rispetto alla perdita automatica delle quote gratuite.

7. Benchmark realistici e replicabili

Federchimica chiede che i parametri di riferimento per l'assegnazione gratuita riflettano tecnologie e pratiche tecnicamente ed economicamente replicabili su scala industriale. Il riferimento al 10% degli impianti più efficienti non dovrebbe operare automaticamente quando il campione incorpora condizioni eccezionali non accessibili alla generalità degli impianti interessati.

Occorre verificare la rappresentatività dei dati e distinguere i miglioramenti replicabili dalle prestazioni dipendenti da disponibilità territoriali particolari, impianti pilota o condizioni economiche non riproducibili. La presenza di un finanziamento pubblico non è, da sola, ragione sufficiente per escludere una tecnologia: rileva la sua effettiva accessibilità e replicabilità.

Nei sottosettori con pochi impianti, la metodologia deve garantire robustezza statistica e riservatezza dei dati. Sul piano della "proporzionalità", un benchmark più severo deve corrispondere a un miglioramento concretamente conseguibile, altrimenti aumenta il costo senza assicurare una riduzione delle emissioni.

8. Dotazione di quote e prevenzione dei tagli generalizzati

Federchimica propone di innalzare la quota destinata all'assegnazione gratuita al 57% o oltre e di introdurre un buffer aggiuntivo dell'8%. Chiede inoltre di utilizzare la Riserva di stabilità del mercato, MSR, come salvaguardia di ultima istanza per evitare l'applicazione del fattore di correzione transettoriale, CSCF.

Il CSCF può ridurre le assegnazioni calcolate sulla base dei benchmark per adeguarle alla dotazione disponibile. La conseguente riduzione generalizzata

della protezione richiede una valutazione specifica degli effetti sulle imprese esposte alla concorrenza internazionale.

Le proposte quantitative vanno esaminate congiuntamente, definendo la base di calcolo del buffer, la provenienza delle quote e il coordinamento con la salvaguardia legata alle condizioni abilitanti. La valutazione deve quantificare il fabbisogno di protezione e gli effetti sul tetto delle emissioni, sulle aste e sul funzionamento del mercato.

9. Richieste alla Commissione

Federchimica chiede che la Commissione valuti di valorizzare queste priorità nella propria posizione e che il Governo le sostenga nel negoziato europeo. In estrema sintesi le ricordiamo:

1. **Sancire l'obbligo delle condizioni abilitanti**, con il rilascio di 75 milioni di quote annue aggiuntive in caso di inadempienza del quadro strutturale;
2. **Eliminare la condizionalità** sulle quote gratuite e riconoscere la piena ammissibilità dei costi CAPEX/OPEX su orizzonte decennale;
3. **Garantire benchmark ancorati a tecnologie realmente replicabili**, escludendo impianti pilota, sussidiati o specificità geografiche;
4. **Innalzare la quota ad assegnazione gratuita al 57% o superiore**, attivando il buffer dell'8% e l'uso della Riserva MSR per sterilizzare il CSCF.

Si evidenzia, inoltre, la necessità di una maggiore trasparenza e vigilanza per prevenire abusi e monitorare il possibile effetto delle posizioni speculative sulla volatilità dei prezzi.

L'obiettivo come Paese è consentire alle imprese di investire nella decarbonizzazione mantenendo in Europa produzione, occupazione e capacità tecnologica.

A tal fine un'ultima importante richiesta dovrebbe essere avanzata alla Commissione, e cioè quella di **obbligare gli Stati membri a destinare la totalità dei proventi disponibili generati dalle aste delle quote ETS a progetti di decarbonizzazione nei settori ETS stessi.**