



A. LE 6 PRINCIPALI CRITICITÀ EVIDENZIATE DALLO STUDIO UNIVERSITÀ BICOCCA DI MILANO SULL'ETS

1. Fino a oggi il calo delle emissioni della manifattura soggetta all'ETS (-23% fra il 2013 e il 2024) si è verificato più per la deindustrializzazione che per la decarbonizzazione. Gli impianti manifatturieri attivi in Europa soggetti all'ETS sono scesi del 14,6% e quelli che non hanno chiuso marciano a carico ridotto (mediamente 80%). La crisi economica del 2008-2011 e la delocalizzazione della produzione verso l'Asia sono state le vere cause della contrazione delle emissioni manifatturiere europee. L'ETS ha avuto un ruolo nella decarbonizzazione del settore elettrico, favorendo gli impianti a gas rispetto a quelli a carbone, ma non è lo strumento adeguato a stimolare l'ulteriore decarbonizzazione con le rinnovabili, che cercano altri strumenti come incentivi (oltre 180 mld€ solo in Italia). L'ETS in Italia incrementa artificialmente i prezzi dell'elettricità determinando rendite infra-marginali per gli impianti da fonti rinnovabili che non emettono la CO₂. A pagarne il prezzo sono famiglie e imprese: 8,5 Mld€ in Italia fra il 2021 e il 2024.
2. I benchmark ETS, in base ai quali vengono distribuite le quote gratuite e quindi determinanti per l'allocazione dei costi della CO₂ tra le imprese europee, sono fissati in base ai migliori impianti che rientrano nel 10%, ma questa soglia non è "neutrale" perché si applica a contesti energetici (es. presenza di nucleare), infrastrutturali (es. reti di cattura e stoccaggio della CO₂), morfologici (es. disponibilità di sole, vento, idroelettrico e biomasse) e sociali (es. densità di popolazione e livelli di reddito) profondamente differenti tra i diversi Paesi. Il risultato è che i Paesi nordici e baltici hanno una elevata quota di best performer mentre i paesi dell'Europa meridionale e dell'est Europa presentano una maggiore concentrazione – trasversalmente in tutti i settori – di imprese che devono acquistare un crescente numero di quote. In sintesi, la reale possibilità di decarbonizzare non è nelle mani del singolo imprenditore ma dipende dalle condizioni al contorno, che sono diverse fra i vari Paesi UE e stanno creando asimmetrie e svantaggi competitivi tra le imprese europee. Mediamente nella maggior parte dei Paesi l'ETS rappresenta un costo che riduce la redditività ma ci sono disparità importanti: es. in Italia per il 76% delle imprese coinvolte dal meccanismo, l'ETS ha un impatto negativo sull'EBITDA (costo netto); in Paesi come la Svezia al contrario per il 59% delle imprese l'ETS ha un contributo positivo sull'EBITDA (ricavo netto).
3. L'intero meccanismo è avulso dal contesto macro-economico e dall'evoluzione geo-politica: le quotazioni della CO₂ in Europa sono passate dai circa 6 €/TonCO₂ del 2017 ai 70-80 €/TonCO₂ attuali. I livelli di prezzi di sistemi simili extra-UE, come quello della Cina o della California, si attestano su 15-30 €/tonCO₂.

4. Le regole sugli aiuti di Stato in materia di compensazioni di costi indiretti ETS permettono a diversi Paesi di sovra-remunerare i loro sistemi industriali, rimborsando dei costi che in realtà le imprese non sostengono. Mentre in Italia i parametri previsti dalla Commissione sono vicini a quelli reali, i fattori emissivi utilizzati in Germania sono circa tre volte quelli effettivi e in Francia circa il doppio. Anche questo sta provocando profonde asimmetrie tra le imprese europee.
5. Il mercato ETS è oggi altamente finanziarizzato: circa l'80% delle quote messe all'asta nel 2024 è stato acquistato da entità diverse dai soggetti obbligati ETS. Quindi la quasi totalità delle oltre 10.000 installazioni in ETS acquistano quote per la compliance nel mercato secondario e attraverso derivati, risultando *price taker* rispetto alla volatilità imposta dagli operatori che non hanno obblighi di compliance.
6. I fabbisogni di investimento complessivi per la decarbonizzazione stimati dalla Commissione Europea (complessivamente 1,5 trilioni di euro) sono di gran lunga superiori a quanto si potrà reperire con il sistema ETS: anche in caso di prezzi elevati della CO₂ (crescenti da 120 €/tonCO₂ nel 2031 a 300 €/tonCO₂ nel 2040) il sistema ETS copre circa il 20% del fabbisogno di investimenti necessario nei settori dell'energia e dell'industria.

B. LE 10 PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA PER LA REVISIONE DELLA DISCIPLINA ETS

- 1) **Si propone di limitare il prezzo delle quote agendo sulla Market Stability Reserve e sulle aste. Occorre strutturare un piano di rilascio delle quote attualmente nella *Market stability reserve (MSR)* entro l'attuale Fase ETS e rivedere il funzionamento della MSR per iniettare quote sul mercato in caso di incremento dei prezzi del carbonio divergenti rispetto alle quotazioni internazionali, anche fissando un cap al prezzo della CO₂. Ad oggi non ci sono dirette correlazioni fra l'andamento dei prezzi delle quote sul mercato e il funzionamento della MSR.** Per fare questo, serve un **Comitato** con componenti istituzionali e industriali definiti sulla base delle quote emmissive dei diversi Paesi **per poter gestire la MSR. Si deve valutare se il costo totale dell'energia per una industria hard to abate (somma del prezzo gas e CO₂) abilita la decarbonizzazione.** Se il prezzo del gas è troppo basso allora serve l'ETS altrimenti non ci sarebbe lo stimolo a decarbonizzare mentre se il prezzo del gas è alto, l'ETS non serve e anzi sarebbe controproducente perché limiterebbe le capacità di investimento delle imprese. Il prezzo delle quote deve quindi collocarsi all'interno di un corridoio (collar) fra due strike price. Un primo passo positivo, ma non sufficiente, nella revisione della MSR è rappresentato dalla proposta della Commissione di **eliminare la cancellazione automatica delle quote presenti nella riserva.**
- 2) **Oltre a intervenire sulla MSR è necessario eliminare l'effetto volatilità dei prezzi dell'ETS** perimetrando le regole per la partecipazione alle aste, **escludendo gli operatori puramente finanziari e limitando il ruolo degli operatori senza obblighi di compliance** alla soddisfazione delle sole esigenze di copertura degli operatori obbligati.

- 3) Con l'obiettivo di evitare che la scarsità futura attesa di quote non si traduca in un segnale di breve termine, **si deve limitare la tempistica di validità delle quote assegnate nelle future aste agli operatori non soggetti a obblighi di compliance ETS (limitare il banking) alla sola fase ETS per cui vengono generate.**
- 4) **È necessario poi rivedere la traiettoria di riduzione delle quote ETS legandola alle effettive possibilità di decarbonizzazione. Questo richiede la revisione del *linear reduction factor*, ossia del tasso annuo di riduzione del "cap" complessivo di quote di emissione (EUAs) disponibili sul mercato, sulla base delle traiettorie di maturità delle tecnologie disponibili e dell'effettiva progressione degli altri Paesi del mondo (attualmente il fattore è 4,3% e dal 2028 salirà ulteriormente al 4,4% annuo).**
- 5) **Oltre a questo, si propone la revisione dei benchmark dell'ETS fissandoli sulla mediana degli impianti europei (50%),** spingendo gli impianti meno efficienti a decarbonizzare senza penalizzare l'intero tessuto produttivo, **o quantomeno al 30% parametrando sulla base delle *Best Available Technologies* effettivamente implementabili su tutto il territorio europeo.** Si potrebbe collocare il benchmark dove, nella distribuzione degli impianti soggetti all'ETS, si riscontra una discontinuità fra la maggioranza degli impianti e i più performanti. Questo potrebbe portare a rivedere la regola del 10% uguale per tutti i settori e prevedere percentuali differenziate settore per settore sulla base della distribuzione. Vista la distribuzione territoriale dei best performer osservata nello studio si potrebbero proporre benchmark country specific oltre che sector specific (come proposto dalla Commissione UE per i fallback).
- 6) **Si propone di bloccare la riduzione delle quote gratuite per i settori ETS in attesa che si abbia una stabilizzazione dello scenario geopolitico. Le quote gratuite dovrebbero essere assegnate integralmente ai settori inclusi nel CBAM fino a quando lo strumento non proverà di essere efficace.** Il meccanismo delle **quote gratuite deve essere prolungato dopo il 2030 per tutti i settori inclusi nel sistema ETS** se a rischio di carbon leakage.
- 7) **Occorre limitare gli oneri ETS trasferiti dal termoelettrico a gas sul prezzo dell'energia elettrica se il segnale di prezzo della CO2 non è necessario a sviluppare investimenti green per via dei già elevati costi del gas naturale.**
- 8) La decarbonizzazione delle imprese europee non dovrebbe essere perseguita con strumenti punitivi, ma accompagnata con **meccanismi di supporto alla decarbonizzazione dei settori industriali** attraverso schemi specifici per le diverse tecnologie, come ad esempio il *carbon contract for difference* per la Carbon Capture and Storage, che permettono di promuovere la progressiva decarbonizzazione dell'industria ma, al contempo, contenere il valore delle quote emmissive. Le risorse per tali misure devono essere reperite attraverso un **fondo comune europeo e non attraverso le risorse ETS.**
- 9) Lo schema ETS va semplificato mediante **l'estensione da 25.000 a 50.000 tonnellate della soglia di accesso alle misure nazionali equivalenti.** Alcune proposte in tal senso sono

state già presentate alla Commissione Europea in occasione dell'attività preparatoria dell'Omnibus Ambiente nel dicembre scorso.

- 10) **Infine, si propone di bloccare l'ETS marittimo** che rischia di penalizzare le nostre infrastrutture portuali fino a quando i **carburanti alternativi non saranno adeguatamente disponibili a prezzi competitivi** e **garantire l'unità territoriale estendendo l'esenzione per le isole di qualsiasi dimensione e popolazione** (incluse Sicilia e Sardegna) e **rimandare ulteriormente l'avvio dell'ETS 2**, per evitare impatti economici insostenibili per famiglie e piccole imprese. **Si deve anche evitare l'estensione dell'ambito ETS ai termovalorizzatori che paradossalmente favorirebbe le discariche arrecando un danno all'ambiente.**