



EU ETS e competitività industriale

Il prezzo da solo non basta

L'Emission Trading Scheme - EU ETS - non nasce da un'idea sbagliata. Al contrario, nasce da una delle intuizioni più solide dell'economia climatica: se le emissioni generano un costo per la collettività, quel costo deve entrare nelle decisioni economiche, negli investimenti e nei modelli operativi delle imprese.



In questo senso, la logica del carbon pricing resta solida. È disciplinata, tecnologicamente neutrale e, in linea di principio, capace di orientare la decarbonizzazione verso dove può essere realizzata con maggiore efficienza.

È importante partire da qui, perché gran parte del dibattito attuale rischia di cadere in una contrapposizione sterile.

Da un lato, l'ETS viene trattato come un pilastro intoccabile della politica climatica. Dall'altro, viene presentato come il capro

espiatorio più comodo per i mali industriali dell'Europa. Nessuna delle due posizioni è particolarmente utile. L'ETS ha prodotto risultati reali, ma il contesto in cui opera oggi è molto più complesso di quello in cui è stato concepito.

La domanda rilevante, quindi, non è se il carbon pricing abbia ancora senso. Ce l'ha. La domanda è come debba ora collocarsi all'interno di un equilibrio più ampio tra decarbonizzazione, sviluppo industriale e resilienza economica.

Un sistema nato in una stagione politica diversa

Quando l'EU ETS fu lanciato nel 2005, rifletteva la logica di policy del suo tempo. L'assunzione di fondo era che ambizione climatica, meccanismi di mercato e convergenza regolatoria crescente potessero rafforzarsi a vicenda in un contesto economico progressivamente integrato. Si fissa un tetto alle emissioni, si crea un mercato scambiabile, si lascia emergere il prezzo, si consente alle imprese di ottimizzare.

Quell'approccio non era sbagliato. Per molti versi era notevolmente sofisticato. Si è anche rivelato influente ben oltre l'Europa.

I mercati del carbonio coprono oggi circa il 28% delle emissioni globali, anche se la maggior parte di quella copertura opera a livelli di prezzo relativamente bassi. Pur essendo il peso diretto dell'Europa sulle emissioni globali limitato, l'EU ETS ha avuto un effetto molto più ampio come benchmark e come modello istituzionale.

Nel frattempo, però, il mondo attorno all'ETS è cambiato. L'Europa si muove oggi in un contesto segnato molto meno dall'ottimismo dell'integrazione dei mercati e molto più dal lessico della resilienza, della sicurezza economica e della politica industriale. L'accessibilità dei costi energetici è diventata una questione strutturale. Le supply chain vengono lette come asset strategici. La politica industriale è tornata al centro, e non come nota a margine. Gli Stati Uniti puntano soprattutto su incentivi e crediti fiscali. La Cina combina scala industriale, coordinamento strategico e un segnale di prezzo del carbonio molto più leggero. Altre grandi economie procedono più lentamente, applicano prezzi del carbonio molto inferiori a quelli europei oppure proteggono in modo più esplicito la propria base industriale. L'Europa, invece, resta uno dei pochi grandi blocchi economici a imporre un costo del carbonio relativamente elevato e molto visibile attraverso un mercato di compliance maturo.

Questo non significa che l'Europa stia sbagliando. Significa però che le condizioni di contesto su cui era stato costruito il disegno originario dell'ETS si sono modificate. La transizione viene ormai giudicata con un metro più ampio: riesce a

decarbonizzare senza compromettere capacità industriale, attrattività degli investimenti e resilienza economica?

L'ETS ha prodotto valore

Una valutazione seria deve partire da qui. L'EU ETS non è stato meramente simbolico. Ha prodotto risultati misurabili. Al 2024, le emissioni dei settori coperti dal sistema erano diminuite di circa il 50% rispetto al 2005. Il contributo più significativo è venuto dal settore elettrico, dove l'ETS ha contribuito ad accelerare il passaggio dalla generazione ad alta intensità emissiva e a migliorare l'economia delle alternative meno inquinanti.

Non significa che l'ETS abbia decarbonizzato l'Europa da solo. Non è così. La riduzione è venuta da una combinazione più ampia di fattori: dispiegamento delle rinnovabili, regolamentazione, miglioramenti dell'efficienza, cambiamenti nell'economia dei combustibili, progresso tecnologico e, a volte, domanda più debole. Ma l'ETS è stato una parte importante di quella miscela, e sarebbe poco serio negarne il ruolo.

Il sistema ha anche generato capacità fiscale. Nel solo 2024, l'ETS ha prodotto circa 39 miliardi di euro di ricavi, di cui circa 24,4 miliardi confluiti nei bilanci nazionali, mentre ulteriori risorse hanno alimentato strumenti europei come l'Innovation Fund e il Modernisation Fund. Non sono cifre trascurabili. E contano perché mostrano che l'ETS non è soltanto un meccanismo di vincolo: è anche una potenziale fonte di capitale per trasformazione industriale, infrastrutture e innovazione, a condizione

naturalmente che quei proventi vengano impiegati in modo coerente.

Dove emergono oggi le frizioni

La tensione attuale non viene dal principio del carbon pricing in sé. Viene dalle condizioni in cui quel pricing opera oggi.

Il primo punto di pressione è il costo dell'energia. L'Europa affronta questa fase della transizione con costi strutturalmente più alti di elettricità e gas rispetto a diversi grandi concorrenti. Per i settori ad alta intensità energetica, questo non è un dettaglio di sfondo. È il fondamento della struttura dei costi. In questo contesto, il carbon pricing non si sovrappone più a una piattaforma industriale relativamente neutrale. Si aggiunge a un sistema già sotto sforzo.

Il secondo punto di pressione è l'asimmetria globale. La copertura del carbon pricing si è espansa a livello internazionale, ma i livelli di prezzo restano molto diseguali e molte giurisdizioni concorrenti continuano a fare affidamento in misura maggiore su sussidi, politica industriale, meccanismi di supporto locale e percorsi di adeguamento più lenti piuttosto che su un forte carbon pricing. L'Europa non compete quindi in un sistema livellato. Compete in un mondo in cui i vincoli restano distribuiti in modo asimmetrico.

Il terzo punto di pressione è l'esposizione industriale. L'effetto del carbon pricing non è uniforme. Diventa più rilevante dove l'energia rappresenta già una quota significativa dei costi di produzione e dove le imprese competono a livello

internazionale su margini relativamente stretti. In settori come acciaio, cemento, chimica, fertilizzanti e metallurgia, l'ETS raramente è il solo problema. Ma può diventare il fattore che aggrava una posizione di costo già fragile.

Il quarto punto di pressione — e il più immediato — è l'accelerazione del phase-out delle allocazioni gratuite nella Fase IV. Dal 2026, il ritmo a cui i settori industriali perdono le loro quote gratuite aumenta in modo significativo. Entro il 2034, le allocazioni gratuite sono previste sparire completamente per la maggior parte dei settori coperti dal CBAM.

Per le industrie ad alta intensità energetica che fino ad ora sono state parzialmente isolate dal pieno costo del carbonio, questo non è un segnale di policy lontano nel tempo. È uno shock di costo imminente che si materializzerà in un periodo di margini già compressi e domanda incerta. Il calendario è fissato; la preparazione industriale non lo è.

Ecco perché il dibattito si è fatto più aspro. I sostenitori dell'ETS hanno ragione ad argomentare che un segnale di prezzo credibile è importante e che la decarbonizzazione senza disciplina economica diventa facilmente vaga o fiscalmente inefficiente.

I critici hanno ugualmente ragione ad argomentare che, in un mondo strutturalmente asimmetrico, la competitività industriale non può essere trattata come una voce a margine. Queste posizioni non sono mutuamente esclusive. Sono due letture dello stesso problema.

Il punto vero è l'equilibrio tra strumenti

È qui che la discussione diventa più utile. L'ETS ha valore. L'ETS deve restare. Ma il suo ruolo non è quello di portare da solo il peso della transizione, né di intensificarsi indefinitamente. Il suo ruolo è operare all'interno di un equilibrio di policy più ampio che mantenga la decarbonizzazione economicamente sostenibile, industrialmente credibile e politicamente duratura.

È il punto che l'Europa sta ora cominciando ad affrontare più apertamente. La prossima fase della transizione non può affidarsi al carbon pricing da solo per fare tutto il lavoro pesante. Richiede un quadro più completo in cui politica climatica, accessibilità energetica, capacità industriale e salvaguardie della competitività siano progettati per funzionare insieme.

È anche per questo che il dibattito di lungo periodo sull'economia del carbonio va letto con attenzione. Quello che conta nella pratica non è fino a dove il carbon pricing possa essere spinto in teoria, ma dove dovrebbe collocarsi all'interno di un sistema reale che deve restare investibile, produttivo e politicamente sostenibile. Se troppa pressione viene posta su uno strumento mentre il sistema circostante si adegua troppo lentamente, il risultato non è una politica di transizione più forte. È una tolleranza industriale più debole per la transizione stessa.

Perché il CBAM è importante — e cosa non può fare da solo

È qui che il Carbon Border Adjustment Mechanism diventa strategicamente importante. La sua logica è semplice. Se i produttori domestici affrontano un costo del carbonio mentre le importazioni concorrenti non lo fanno, il campo di gioco è distorto. Il CBAM è un tentativo di correggere quell'asimmetria e rendere il carbon pricing interno più coerente dal punto di vista economico.

In questo senso, il CBAM non dovrebbe essere visto come una deviazione dalla logica dell'ETS, ma come una sua necessaria estensione. Un prezzo del carbonio all'interno dell'Europa diventa molto più difendibile quando è abbinato a un meccanismo che riduce il rischio di penalizzare la produzione domestica a favore di importazioni da sistemi vincolati in modo più debole.

I limiti, tuttavia, sono reali e vanno nominati. Il CBAM protegge il mercato interno ragionevolmente bene per i settori che copre — acciaio, cemento, alluminio, fertilizzanti, elettricità, idrogeno. Non protegge gli esportatori europei che competono in mercati terzi dove nessun meccanismo equivalente esiste. Un produttore di acciaio tedesco che vende in Asia o nel Nord Africa affronta i pieni costi dell'ETS senza alcun aggiustamento corrispondente dall'altra parte della transazione. Non è un difetto di progettazione esclusivo del CBAM — riflette la difficoltà fondamentale di applicare strumenti di carbon pricing oltre la

giurisdizione che li ha creati. Ma significa che il CBAM, per tutta la sua importanza strategica, affronta solo una parte dell'asimmetria competitiva generata dall'ETS. Il problema dell'esposizione all'export resta aperto, e la risposta di policy ad esso — che si tratti di strumenti alternativi, accordi negoziati o partnership bilaterali sul carbon pricing — deve ancora essere seriamente costruita.

La transizione non cancella il tema della sicurezza economica: lo sposta. Una parte della dipendenza dai combustibili importati può ridursi; cresce però la dipendenza da filiere, componenti e materiali critici concentrati altrove. In termini yerginiani, la scelta non è tra costo e assenza di costo, ma tra un resilience premium gestibile oggi e un cost of vulnerability molto più difficile da governare domani.

Dalla disciplina climatica alla capacità industriale

Se il CBAM aiuta a correggere l'asimmetria esterna, il Net-Zero Industry Act affronta quella interna: il bisogno dell'Europa di rafforzare la propria capacità industriale nelle tecnologie pulite.

Per troppo tempo c'è stato un rischio nel modello europeo: prezzare il carbonio più velocemente di quanto si costruisca capacità industriale domestica nelle tecnologie necessarie per sostituirlo.

Non è un difetto di ambizione.

È un problema di sequenza. La NZIA conta perché inizia a spostare la discussione dalla sola disciplina climatica alla capacità industriale collegata al clima.

Ma la NZIA solleva anche una domanda più difficile sulla delivery. Gli obiettivi per la produzione domestica di pannelli solari, elettrolizzatori, componenti eolici e batterie sono credibili come direzione; lo sono meno come realtà industriale a breve termine. L'Europa non parte da zero, ma compete contro giurisdizioni — la Cina su tutte, e sempre più gli Stati Uniti attraverso l'IRA — che hanno dispiegato supporto statale per la capacità industriale pulita a una scala e velocità che i framework europei non hanno ancora eguagliato.

La NZIA fissa l'ambizione.

Realizzarla richiede capitale paziente, sviluppo delle filiere e un'accelerazione delle procedure autorizzative che nessun atto normativo può garantire da solo — ma sono esattamente le condizioni che la NZIA si propone di sbloccare.

Il punto non è discutere se il framework sia quello giusto. Lo è. Il punto è che l'ecosistema — finanziario, regolatorio, produttivo — si muova alla stessa velocità del calendario del carbon pricing, prima che quel calendario forzi decisioni che la base industriale europea non sia ancora in grado di affrontare.

Conclusione

L'EU ETS ha già dimostrato che il carbon pricing può contribuire in modo significativo alla decarbonizzazione. Ha prodotto riduzioni misurabili delle emissioni, specialmente nell'elettricità, e ha contribuito a stabilire l'Europa come punto di riferimento globale per la politica climatica basata sul mercato.

Ma la fase successiva richiede una cornice più ampia. La sfida dell'Europa è far funzionare il carbon pricing all'interno di un sistema che offra anche energia più competitiva, maggiore capacità industriale, apertura tecnologica e protezione più credibile contro le asimmetrie globali.

Ecco perché il dibattito dovrebbe ora andare oltre la sterile opposizione tra ambizione climatica e realismo industriale. La domanda più rilevante è come allinearli, e con quale velocità. L'ETS resta parte della risposta. Ma un prezzo del carbonio senza una politica industriale funzionante, un meccanismo di protezione dell'export credibile e una traiettoria competitiva del costo dell'energia pulita non è una strategia di transizione.

È un test di resistenza.

L'Europa ha l'architettura. Il lavoro ora è completarla — prima che sia il calendario a completarla al nostro posto.