C/2025/5140

28.10.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo
L'impatto economico dell'attuazione del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS)
(parere d'iniziativa)

(C/2025/5140)

Relatore: **Krister ANDERSSON**

Consiglieri	Samuel CORNELLA (per il relatore) Alex MONTEBELLO (per il I gruppo)
Decisione dell'Assemblea plenaria	27.2.2025
Base regolamentare	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	4.7.2025
Adozione in sessione plenaria	16.7.2025
Sessione plenaria n.	598
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	182/2/8

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide gli obiettivi generali del sistema dell'UE per la limitazione e lo scambio delle quote di emissioni (*emissions trading system* o ETS) in quanto strumento per conseguire un'economia verde, a basse emissioni di carbonio. Le emissioni di CO_2 si riducono dove il costo è inferiore, creando un sistema efficiente in termini di costi. L'ETS crea incentivi a investire nella tecnologia verde ed è quindi importante ai fini del Green Deal europeo.

1.2. Il CESE osserva, tuttavia, che la concezione e l'attuazione del sistema dovrebbero tenere conto delle sue conseguenze per l'occupazione in Europa, nonché del suo impatto sociale. Sono necessarie un'analisi e una valutazione approfondite dell'impatto su settori, catene del valore, regioni e paesi, sulla base di una metodologia globale ampiamente concordata.

1.3. Il CESE sottolinea la necessità di raggiungere un giusto equilibrio tra il conseguimento di obiettivi ambientali generali e la necessità di non creare distorsioni economiche o compromettere la competitività dell'economia europea. È inoltre importante considerare gli effetti secondari di tali strumenti sulle imprese e sull'occupazione in tutti i settori. Al riguardo, l'analisi economica della Commissione deve essere migliorata in misura significativa.

1.4. Il CESE fa notare che il meccanismo ETS presenta alcune implicazioni critiche in termini di costi di conformità ed effetti potenzialmente distorsivi, oltre a imporre un onere amministrativo eccessivo. In aggiunta, la sua applicazione richiede una solida cooperazione internazionale, anche al di fuori dell'UE, che potrebbe rivelarsi difficile e complessa.

1.5. Come il CESE ha già avuto modo di sottolineare, l'accelerazione del ritmo e l'ambiziosità degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO_2 e la ridotta disponibilità di quote di gas a effetto serra potrebbero incidere negativamente sulla competitività europea sul mercato mondiale, a meno che un numero considerevole di Stati non segua l'esempio dell'UE.

1.6. Il CESE ritiene che qualsiasi misura volta a portare avanti la decarbonizzazione del settore del trasporto marittimo debba preferibilmente avere portata mondiale — anziché carattere regionale o unilaterale — onde evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. A tale riguardo, il CESE sostiene fermamente il lavoro svolto in seno all'Organizzazione marittima internazionale (IMO), e in particolare il quadro dell'IMO per l'azzeramento delle emissioni nette, che potrebbe anche prevenire la duplicazione delle regolamentazioni o dei pagamenti.

1.7. Il CESE sostiene la semplificazione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) recentemente proposta, in quanto la considera un passo avanti in termini di equilibrio tra la necessità di tutelare l'ambiente e la necessità concomitante di ridurre gli oneri amministrativi sull'economia e sulle imprese, in particolare le PMI. Il CESE esorta pertanto la Commissione a condurre valutazioni d'impatto ex post del sistema ETS per monitorarne gli effetti concreti sulle imprese e sui posti di lavoro, in modo da poter rapidamente apportare i cambiamenti eventualmente necessari.

1.8. La recente inclusione del settore del trasporto marittimo nell'ambito di applicazione dell'ETS pone una serie di ulteriori sfide, producendo un impatto significativo sulla catena logistica del settore, dai terminali portuali ai consumatori finali. Nonostante la clausola relativa ai porti vicini stabilita nel sistema ETS ([1]), le compagnie di navigazione sono incentivate a fare scalo in porti di paesi terzi, dato che l'UE non ha giurisdizione sulle operazioni di trasbordo effettuate su rotte al di fuori dell'Unione. Il CESE esprime pertanto preoccupazione per la possibilità che il mercato reagisca spostando le operazioni di trasbordo dai porti europei ai porti di paesi terzi e che le navi di paesi terzi utilizzino porti extra-UE piuttosto che porti dell'Unione europea.

1.9. Il CESE avverte che l'attuazione dell'ETS può rappresentare un notevole disincentivo a investire nei porti dell'UE, determinando uno squilibrio competitivo tra i porti mediterranei situati negli Stati membri e i porti concorrenti vicini di paesi terzi e in particolare quelli dell'Africa settentrionale.

1.10. Per alcuni paesi una spedizione dirottata su un altro porto può anche comportare dei costi, dato che fa aumentare i costi dei fattori di produzione, incidendo così sulla produzione e sull'occupazione; tutti costi che dovrebbero essere inclusi in tutte le valutazioni dell'impatto economico dell'attuazione della legislazione sul carbonio. Un effetto analogo si verifica in caso di aumento dei costi di spedizione (valutati dalla Commissione al 3,7 % nel 2024 e destinati, in assenza di incrementi di produttività, ad aumentare ancora) e se i costi vengono trasferiti alla società produttrice. Ne consegue un calo della produzione e dell'occupazione. In futuro tali costi devono essere adeguatamente presi in considerazione nelle fasi di progettazione e valutazione del sistema.

1.11. Il CESE osserva che l'applicazione del meccanismo ETS potrebbe mettere a dura prova gli Stati membri insulari come Cipro, l'Irlanda e Malta, le cui economie sono fortemente imperniate sul trasporto e sulle attività marittime e quindi particolarmente vulnerabili all'aumento dei costi del trasporto marittimo, data la forte dipendenza dalle attività orientate all'esportazione, che rappresentano spesso la principale fonte di occupazione e di sviluppo locale.

2. **Contesto del parere**

2.1. Il pacchetto «Pronti per il 55 %» mira a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030. L'ETS, ossia il sistema di limitazione e scambio delle emissioni dell'UE, svolge un ruolo molto importante nella creazione di un'economia verde, a basse emissioni di carbonio. Tale sistema rende la CO_2 una sorta di bene scambiabile per il quale si applica il principio «chi inquina paga». Con il ridursi delle quote, le emissioni di CO_2 si riducono innanzitutto dove il costo è inferiore, creando un sistema efficiente in termini di costi. Con lo sviluppo del mercato del carbonio, sono gradualmente emersi non solo un mercato a pronti del carbonio, ma anche alcuni mercati dei derivati quali il mercato dei futures, il mercato delle opzioni e il mercato dei forward del carbonio.

2.2. L'ETS si applica a circa il 40 % di tutte le emissioni di CO_2 dell'UE. Dato che il livello di CO_2 nell'atmosfera è un fenomeno globale, un sistema di scambio efficiente in termini di costi dovrebbe costituire un sistema globale omogeneo. La situazione attuale, tuttavia, è molto frammentata, dato che vari paesi e regioni del mondo hanno varato sistemi di scambio di quote differenti, e soltanto il 24 % delle emissioni mondiali rientra in qualche tipo di sistema ETS ([2]).

([1]) Le soste in porti al di fuori dell'UE come quelli del Nord Africa non devono poter essere considerate, ai fini dell'applicazione del sistema ETS, come l'inizio o la fine di una tratta. In tal modo, infatti, si riduce l'incentivo a fermarvisi prima o dopo aver fatto scalo in porti dell'UE.

([2]) Banca mondiale, *Global Carbon Pricing Revenues Top a Record $100 Billion* [Le entrate derivanti in tutto il mondo dalla fissazione del prezzo del carbonio raggiungono la cifra record di 100 miliardi di dollari USA], comunicato stampa, maggio 2024: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/21/global-carbon-pricing-revenues-top-a-record-100-billion.

2.3. Il presente parere affronta alcune delle questioni che è necessario considerare in termini di costi economici e implicazioni derivanti dal carattere regionale del sistema ETS dell'UE. A titolo di esempio, si tratterà del caso del settore marittimo, fermo restando il presupposto che ogni settore presenta caratteristiche specifiche. Una valutazione dell'impatto economico dovrebbe tuttavia basarsi fondamentalmente su una metodologia economica comune ([3]).

2.4. Il CESE ha già avuto occasione ([4]) di sottolineare la necessità di analizzare i possibili effetti indesiderati del sistema ETS sulla competitività dell'industria e dei fornitori di servizi europei, sia nei settori ad alta intensità di carbonio che in generale, e ha richiesto l'adozione di misure volte a prevenire, per quanto possibile, ripercussioni negative sull'economia e conseguenze sociali sfavorevoli come la disoccupazione, la povertà energetica, le tensioni tra i sindacati e i datori di lavoro o la povertà di mobilità.

2.5. In linea di principio, il CESE accoglie con favore l'estensione del sistema ETS nel settore marittimo, in modo che sia applicabile alle navi di stazza lorda superiore a 5 000 tonnellate che fanno scalo in un porto dell'UE e alle tratte da e verso un porto di un paese terzo. Nel contempo, il Comitato richiama l'attenzione sui lavori in corso in seno all'IMO, che svolge un ruolo cruciale nel raggiungimento di una soluzione valida a livello mondiale in rapporto alle emissioni nei trasporti marittimi. Il CESE incoraggia l'UE ad adoperarsi alacremente per giungere in sede IMO a una soluzione praticabile, che contribuisca a ridurre le emissioni in misura significativa ([5]).

2.6. Il CESE accoglie con favore la consultazione pubblica sul sistema ETS avviata nell'aprile 2025 e chiede una valutazione approfondita dell'attuazione dell'ETS sulla base di solide prove empiriche e di un'analisi completa delle conseguenze economiche. Qualora i risultati della consultazione pubblica e di un'eventuale successiva valutazione d'impatto indichino gravi conseguenze negative per la competitività delle industrie dell'UE, si renderà necessaria una revisione mirata del sistema ETS e/o delle misure di accompagnamento.

3. **Introduzione**

3.1. Il contenuto di CO_2 è di per sé difficile da misurare. Sul piano pratico, la definizione e l'attuazione dell'ETS e del CBAM sono operazioni complesse, le cui conseguenze economiche sono difficili da prevedere e valutare. Secondo la Commissione, l'ETS dovrebbe generare ogni anno per l'UE entrate di bilancio pari a circa 7 miliardi di EUR (a prezzi del 2018) a partire dal 2024. Tale importo dovrebbe arrivare a circa 19 miliardi di EUR all'anno a partire dal 2028, quando anche le entrate provenienti dal nuovo sistema ETS confluiranno nel bilancio dell'UE ([6]). Allo stesso tempo, le entrate annue provenienti dalle quote ETS collocate dagli Stati membri attraverso aste potrebbero superare i 46 miliardi di EUR, superando così quanto previsto al momento della presentazione della proposta «Pronti per il 55 %».

3.2. All'inizio del 2024, l'applicazione del sistema ETS è stata estesa alle emissioni del settore del trasporto marittimo. Al riguardo, il monitoraggio, la comunicazione e la verifica (MRV) delle emissioni delle navi sono tra i principali strumenti a disposizione della Commissione europea per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in tale settore ([7]).

([3]) Tutte le proposte, comprese quelle di semplificazione, devono essere valutate ed esaminate in valutazioni d'impatto.

([4]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1814 per quanto riguarda il quantitativo di quote da integrare nella riserva stabilizzatrice del mercato per il sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra fino al 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 175).

([5]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1814 per quanto riguarda il quantitativo di quote da integrare nella riserva stabilizzatrice del mercato per il sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra fino al 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 175). Nell'aprile 2025 è stato raggiunto un accordo per portare a zero le emissioni nette del trasporto marittimo mondiale entro il 2050: *IMO approves net-zero regulations for global shipping* [L'IMO approva una regolamentazione per l'azzeramento delle emissioni nette nel trasporto marittimo mondiale]: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *Bilancio dell'UE: la Commissione propone un pacchetto aggiornato per la prossima generazione di risorse proprie*, giugno 2023: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) Il sistema MRV per monitorare le emissioni di CO_2 generate dal trasporto marittimo è stato introdotto nel 2018, come passo iniziale prima dell'inclusione di tali emissioni nell'ambito di applicazione dell'ETS. Il sistema MRV riguarda le emissioni di tutte le grandi navi (di stazza lorda superiore a 5 000 tonnellate) che fanno scalo in un porto dell'UE.

3.3. L'ETS è concepito per incentivare le imprese a investire in tecnologie più pulite, riducendo in tal modo le emissioni e l'impatto ambientale delle imprese stesse. Il segnale di prezzo generato dall'ETS fornisce alle compagnie di navigazione chiari incentivi finanziari a investire nell'efficienza energetica. Contribuisce inoltre a ridurre la differenza di prezzo tra i combustibili fossili e quelli rinnovabili e a basse emissioni di carbonio, oltre a creare nuove opportunità di finanziamento per il settore. Va inoltre osservato che una piccola parte delle entrate generate nell'ambito dell'ETS — circa 1,6 miliardi di euro entro il 2030 — sarà convogliata nel Fondo per l'innovazione dell'UE al fine di sostenere le iniziative di decarbonizzazione del trasporto marittimo. I relativi fondi, però, rimangono in gran parte inaccessibili per alcuni degli Stati membri più piccoli. Malta, Lussemburgo ed Estonia sono infatti gli unici paesi dell'UE che attendono ancora di ottenere un sostegno finanziario da questo Fondo, benché anch'essi contribuiscano ad alimentarlo. In particolare, limitazioni di capacità rendono improbabile che Malta possa beneficiare di questo meccanismo, che finisce pertanto per avere un impatto iniquo.

3.4. La creazione di condizioni di parità, sia tra settori e tra Stati membri che rispetto ai paesi terzi, rappresenta in ogni caso una vera sfida. Il rischio che gli obblighi posti dal sistema ETS vengano aggirati impone di condurre un monitoraggio adeguato dell'attuazione del sistema, specie per prevenire e individuare sin dalle primissime fasi eventuali comportamenti elusivi ([8]).

3.5. Un possibile modo per scoraggiare le navi dall'evitare o aggirare i porti dell'UE (o comunque del SEE) consiste nell'evitare che porti di paesi terzi — come quelli del Nord Africa — possano essere considerati, ai fini dell'applicazione del sistema ETS, come l'inizio o la fine di una tratta, riducendo così l'incentivo a fermarvisi prima o dopo aver fatto scalo in porti dell'UE. Ciò riduce le possibilità di evitare gli oneri in questione, in quanto essi dovrebbero comunque essere pagati nell'ambito del sistema ETS. L'uso di modalità di trasporto alternative per le merci è un'altra condotta elusiva con cui si potrebbe dover fare i conti. La Commissione monitora tali comportamenti elusivi.

3.6. Le disposizioni che incidono sulle attività in paesi terzi hanno l'effetto di conferire all'ETS un carattere extraterritoriale, cosicché si potrebbe sostenere che tale misura leda la sovranità delle giurisdizioni interessate. Una valutazione d'impatto completa terrà conto delle conseguenze che ne derivano sul piano economico. In ogni caso, se è vero che tali disposizioni contribuiscono effettivamente a migliorare le condizioni di parità in rapporto a paesi terzi e a prevenire comportamenti di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nell'UE, l'accettazione internazionale di queste norme tende a essere limitata, in quanto esse impongono costi aggiuntivi per le attività intraprese in paesi terzi. L'impatto economico di tali oneri è, in una certa misura, analogo a quello di una tariffa o di un dazio doganale ([9]).

3.7. Inoltre, a mano a mano che un numero crescente di regioni del mondo introduce una propria versione locale del sistema di scambio di quote di emissione, aumenta il rischio che il sistema europeo si sovrapponga a quelli di paesi terzi. Uno stesso porto potrebbe essere incluso nei regimi di due o più sistemi regionali. Sarà pertanto necessario un coordinamento tra i vari blocchi commerciali del mondo — un aspetto, questo, che l'OCSE sta valutando la possibilità di esplorare. Un approccio ancora migliore sarebbe quello proposto nel quadro dell'IMO, cioè un approccio unico a livello mondiale, anziché una serie di impostazioni regionali che comportano maggiori oneri amministrativi e un rischio più elevato di doppia imposizione e/o doppi pagamenti. In quest'ottica, il CESE sostiene fermamente l'accordo raggiunto in sede IMO nell'aprile 2025, che dovrebbe essere adottato ufficialmente nell'ottobre 2025.

4. **Osservazioni generali**

4.1. Il CESE condivide gli obiettivi generali dell'ETS e del CBAM in termini di decarbonizzazione, protezione dell'ambiente e maggiore sostenibilità. A tale riguardo, il CESE riconosce che, nell'ultimo ventennio, l'ETS ha contribuito alla decarbonizzazione, rendendo più puliti il settore manifatturiero e quello dei trasporti nell'UE. Tuttavia, il sistema ETS non è riuscito a salvaguardare la competitività della produzione industriale, che è diminuita non solo in termini relativi, ma anche in termini assoluti, il che mette seriamente in dubbio l'efficacia di tale sistema come modello di misura climatica da adottare a livello mondiale. La definizione e l'attuazione di qualsiasi sistema, e in particolare di un sistema regionale, dovrebbero naturalmente assicurare l'efficienza sul versante dei costi, e gli effetti sull'occupazione europea e l'impatto sociale devono essere analizzati attentamente.

4.2. Il CESE sottolinea la necessità di raggiungere un giusto equilibrio tra il conseguimento di obiettivi ambientali generali e la necessità di non creare distorsioni economiche o compromettere la competitività dell'economia europea. È inoltre importante considerare gli effetti secondari di tali strumenti.

([8]) La direttiva ETS impone alla Commissione di monitorare l'estensione dell'applicazione del sistema ETS al settore del trasporto marittimo e di riferire ogni due anni sugli esiti di tale monitoraggio. Cfr. la relazione della Commissione sul *monitoraggio dell'attuazione della direttiva 2003/87/CE in relazione al trasporto marittimo* (COM(2025) 110 final), 18.3.2025.

([9]) Quanto più gli obiettivi ambientali dell'UE vanno oltre i corrispondenti obiettivi di paesi o regioni vicini, tanto più è necessario estendere la portata delle misure in questione alle giurisdizioni esterne all'Unione europea, al fine di ridurre gli svantaggi competitivi e quindi la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

4.3. Il CESE osserva che il meccanismo ETS presenta una serie di implicazioni critiche in termini di costi di conformità ed effetti potenzialmente distorsivi, oltre a comportare un onere amministrativo eccessivo ([10]). In aggiunta, la sua applicazione richiede una solida cooperazione internazionale, anche al di fuori dell'UE, che potrebbe rivelarsi difficile e complessa date le attuali, crescenti tensioni commerciali a livello mondiale. Per favorire il coordinamento internazionale a lungo termine, il recente quadro globale dell'IMO potrebbe fornire validi e utili spunti ([11]).

4.4. Il CESE ritiene che le conseguenze economiche debbano essere adeguatamente monitorate per evitare effetti negativi sulla competitività europea e quindi sull'occupazione in Europa. In effetti, una delle principali motivazioni alla base dei regimi di incentivi è la creazione di condizioni di parità all'interno del mercato unico tra i produttori dell'UE e gli importatori di paesi terzi in settori con un'elevata impronta di carbonio. Ciò vale anche per il CBAM e per l'obiettivo da esso perseguito di evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Tuttavia, in molti dei principali mercati al di fuori dell'Unione europea le imprese operano in contesti normativi nei quali il carbonio non ha un prezzo prestabilito (è il caso, ad esempio, di diversi Stati degli USA) oppure comporta costi inferiori (come accade, ad esempio, in Cina) ([12]).

4.5. La situazione attuale comporta un notevole onere amministrativo e operativo lungo tutta la catena di produzione, il che potrebbe determinare prezzi più elevati per i consumatori.

4.6. A tale riguardo, il CESE osserva inoltre che i dati e le valutazioni economiche attualmente disponibili per l'ETS sono estremamente limitati e che molte delle informazioni richieste devono spesso essere fornite dai produttori nei paesi di origine. Un tale grado di complessità e frammentazione appare molto difficile da affrontare, anche per le autorità pubbliche responsabili dell'applicazione del quadro giuridico europeo a livello nazionale.

4.7. Secondo le stime della Commissione, nel 2024 l'estensione dell'ETS al trasporto marittimo e l'obbligo per le società di navigazione di restituire le quote di emissioni dell'UE hanno fatto mediamente aumentare i costi totali del trasporto marittimo del 3,7 %. Aumenti ancora più elevati sono previsti per il 2025 e il 2026 ([13]), e i dati relativi alle rotte attuali nell'Adriatico indicano già quest'anno un aumento fino al 17 %. Non è chiaro in che misura il settore marittimo possa compensare tali aumenti con altre misure di taglio dei costi (maggiore produttività, riduzione dei dipendenti ecc.). Inoltre, dato che i costi riguardano l'intero settore, gli incentivi per una singola impresa a internalizzarli sono limitati. È quindi evidente il rischio che, a parità di condizioni, i clienti delle imprese in questione debbano sostenere prezzi più elevati. Inoltre, è deludente constatare come la Commissione non tenga il debito conto degli effetti sproporzionati dell'ETS sugli Stati membri insulari e su quelli che dipendono in larga misura dal trasporto marittimo, dato che la loro stessa ubicazione geografica limita i collegamenti intermodali.

4.8. Sarebbe logico attendersi che gli aumenti dei costi si ripercuotano sui costi di produzione nella maggior parte degli altri settori e, in ultima analisi, sui prezzi al consumo, incidendo sul costo della vita. Eppure, sorprendentemente, sono stati condotti pochi studi su tale argomento. Uno studio sugli effetti dell'aumento dei costi legati all'ETS dal 2018 conclude che le imprese inquinanti rispondono all'aumento dei costi aumentando sistematicamente la produttività e spesso riducendo la loro forza lavoro ([14]). L'aumento dei costi, di norma, riduce la produzione e dunque l'occupazione e l'impiego delle risorse.

4.9. Si potrebbe sostenere che la chiusura di alcuni impianti di produzione sia giustificata nel contesto della transizione verso una produzione a zero emissioni di carbonio. È tuttavia molto importante considerare tali effetti in qualsiasi valutazione dell'impatto economico, anche ampliando le valutazioni d'impatto economico esistenti o in corso in modo da comprendere dati più granulari, sulla base di una metodologia concordata con i rappresentanti dell'industria, gli scienziati e la comunità accademica. È senz'altro necessario monitorare i comportamenti elusivi delle norme, ma tale monitoraggio va esteso anche agli effetti sull'occupazione e sulla competitività nei diversi settori, territori e Stati membri.

([10]) Per quanto riguarda il settore marittimo, dal 2018 oltre 12 000 navi di ogni parte del mondo notificano ogni anno le proprie emissioni di CO_2 in relazione alle loro tratte nell'UE. È evidente che la gestione del sistema comporta costi amministrativi considerevoli sia per il settore privato che per quello pubblico. I sistemi di incentivi (Fondo per l'innovazione ecc.) comportano costi aggiuntivi in termini di applicazione, gestione e controlli intesi a prevenire gli abusi.

([11]) Nel suo parere sul tema *Diplomazia climatica dell'UE* (GU C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), il CESE ha invitato le istituzioni europee ad arricchire lo strumentario della diplomazia climatica con iniziative volte non solo ad alzare l'asticella delle ambizioni in materia di clima, ma anche a condividere l'esperienza dell'UE e ad occuparsi dei rischi posti dai cambiamenti climatici.

([12]) Benché il CBAM contenga disposizioni volte ad affrontare la questione degli effetti delle emissioni di carbonio sul versante delle importazioni, ad oggi non esistono norme simili per creare condizioni di parità in rapporto alle esportazioni. Ciò ha implicazioni rilevanti per settori come quello siderurgico per quanto riguarda la capacità di competere sul mercato mondiale. È necessaria una valutazione d'impatto approfondita, sia in caso di mantenimento dello status quo che per qualsiasi proposta volta a porre rimedio ai suddetti effetti.

([13]) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 e (UE) 2024/795 per quanto riguarda l'incentivazione di investimenti nel settore della difesa nell'ambito del bilancio dell'UE per attuare il piano «ReArm Europe» (COM(2025) 110 final).

([14]) Lo studio segnala un aumento diretto del 5,2 % della probabilità di ridimensionamento dell'organico nel periodo appena successivo all'intervento. Boeckx, J., Struyfs, K., e Torsin, W., *Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System* [Pressione verde, cure dimagranti: come il sistema ETS europeo induce le imprese a ridimensionarsi snellendo l'organico], *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2025, pagg. 1-61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Come già sottolineato dal CESE ([15]), l'accelerazione del ritmo e l'ambiziosità della riduzione delle emissioni di CO_2 e la ridotta disponibilità di quote di gas a effetto serra incideranno negativamente sulla competitività europea sul mercato mondiale, a meno che un numero considerevole di Stati non segua il modello dell'UE. Il CESE ribadisce qui la propria posizione in merito.

4.11. Nel maggio 2023 l'Unione europea ha introdotto il CBAM, che assegna un prezzo alle emissioni incorporate in alcuni prodotti importati nell'UE da paesi terzi. Non è stata inclusa una disposizione analoga per le esportazioni, il che ha comportato uno svantaggio comparativo per gli esportatori europei. Una soluzione per le esportazioni è attesa ormai da molto tempo. La Commissione ha inoltre rivisto e ampliato il sistema ETS per lo scambio di quote di emissioni all'interno dell'UE (un sistema istituito per la prima volta nel 2003 ed entrato in vigore nel 2005).

4.12. Il CBAM sarà applicato a pieno regime a partire dal 2026, mentre l'attuale fase di transizione, iniziata nel 2023, si concluderà nel 2025. L'introduzione graduale del CBAM è in linea con la graduale eliminazione dell'assegnazione di quote gratuite nell'ambito del sistema ETS, al fine di sostenere progressivamente la decarbonizzazione dell'industria europea. Il CESE osserva che le restrizioni alla disponibilità di quote di emissioni gratuite dovrebbero essere debitamente monitorate, ed eventualmente rinviate, qualora il CBAM non funzioni in modo efficace e siano necessari adeguamenti per effetto delle condizioni economiche a livello mondiale.

4.13. Il CESE sostiene fermamente la semplificazione del meccanismo CBAM, recentemente proposta nell'ambito del pacchetto Omnibus, quale passo avanti in termini di equilibrio tra la necessità di tutelare l'ambiente e la necessità concomitante di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese e in particolare delle PMI. A tale riguardo, la Commissione dovrebbe effettuare valutazioni d'impatto ex post per monitorare gli effetti concreti sulle imprese e sui posti di lavoro al fine di apportare rapidamente i cambiamenti eventualmente necessari.

4.14. Il CESE auspica che le parti sociali e le organizzazioni della società civile possano svolgere un ruolo attivo sia nella valutazione dell'impatto e degli effetti concreti del quadro ETS che nella definizione di eventuali misure volte ad adattare e a perfezionare tale quadro, nell'ambito del loro coinvolgimento in una transizione verde giusta.

5. **Osservazioni particolari: il settore marittimo**

5.1. La recente inclusione del settore del trasporto marittimo nell'ambito di applicazione dell'ETS ha posto una serie di ulteriori sfide, con ripercussioni sulla catena logistica del settore, dai terminali portuali ai consumatori finali. Benché, ai fini del sistema ETS, gli scali in porti di paesi terzi — come quelli del Nord Africa — non possano essere considerati come l'inizio o la fine di una tratta, il che riduce l'incentivo a fermarvisi prima o dopo aver fatto scalo in un porto dell'UE ([16]), il CESE esprime preoccupazione per la possibilità che il mercato reagisca spostando le operazioni di trasbordo dai porti europei ai porti di paesi terzi ([17]) e che le navi di paesi terzi utilizzino porti extra-UE piuttosto che porti dell'Unione europea.

5.2. L'attuazione dell'ETS può rappresentare un notevole disincentivo a investire nei porti dell'UE, determinando uno squilibrio competitivo tra i porti mediterranei situati negli Stati membri e i porti concorrenti vicini di paesi terzi e in particolare quelli dell'Africa settentrionale. Tale tendenza sarebbe confermata se gli investimenti delle principali compagnie di navigazione aumentassero in modo sproporzionato nei porti situati in altri continenti - una soluzione pratica per preparare alternative che consentano di aggirare il quadro normativo dell'UE.

([15]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1814 per quanto riguarda il quantitativo di quote da integrare nella riserva stabilizzatrice del mercato per il sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra fino al 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 175).

([16]) Come misura antielusione, la direttiva ETS esclude dalla definizione di «porto di scalo» i «porti di trasbordo di container limitrofi» (cioè situati a meno di 300 miglia nautiche da un porto dell'UE e in cui la quota di trasbordo superi il 65 % del traffico totale locale di container). Ciò significa che le soste in tali porti al di fuori dell'UE non possono essere considerate come l'inizio o la fine di una tratta, riducendo così l'incentivo a fermarvisi prima o dopo aver fatto scalo in porti dell'UE.

([17]) Nella sua relazione di monitoraggio, la Commissione non riscontra sviluppi di questo tipo: COM(2025) 110 final.

5.3. Il CESE ravvisa poi un'ulteriore sfida nel fatto che le difficoltà legate all'ETS aggravino lo svantaggio competitivo dei porti dell'UE, dato che diversi altri porti nordafricani possono contare su costi di manodopera più bassi, su un sostegno statale e su altri vantaggi, di cui profittano attualmente gli spedizionieri che utilizzano porti dei paesi vicini. Questi fattori rendono più difficile per gli spedizionieri che utilizzano i porti dell'UE assorbire i costi delle emissioni in modo più efficiente. Da un altro punto di vista, il trasporto marittimo a corto raggio potrebbe andare incontro a una perdita di competitività per effetto di una rigorosa applicazione dell'ETS, con risultati incerti in termini di sostenibilità ambientale.

5.4. Il CESE osserva inoltre che l'applicazione del meccanismo ETS potrebbe mettere a dura prova gli Stati membri insulari come Cipro, l'Irlanda e Malta, le cui economie sono fortemente incentrate sul trasporto e sulle attività marittime e quindi particolarmente vulnerabili all'aumento dei costi del trasporto marittimo, data la forte dipendenza dalle attività orientate all'esportazione, che rappresentano spesso la principale fonte di occupazione e di sviluppo locale. La relazione elaborata nel 2021 dalla società di consulenza Ricardo su incarico della Commissione europea sottolinea specificamente (a pag. 136) l'impatto sproporzionato dell'EU ETS su alcuni Stati membri. Al momento in cui la relazione è stata redatta, la valutazione di tale impatto non era in alcun modo inficiata dalle perturbazioni poi sopravvenute nel Mar Rosso, il che conferma la validità scientifica delle relative conclusioni. È deludente constatare come la Commissione non tenga il debito conto degli effetti sproporzionati dell'ETS sugli Stati membri insulari e su quelli che dipendono in larga misura dal trasporto marittimo, dato che la loro stessa ubicazione geografica limita i collegamenti intermodali.

5.5. Nel valutare l'ambito di applicazione e l'impatto del meccanismo ETS bisognerebbe tenere conto anche della situazione specifica delle regioni ultraperiferiche e delle exclavi di Ceuta e Melilla.

5.6. In generale, secondo il CESE, dall'esperienza — che data ormai dalla metà degli anni 2000 — dell'applicazione dell'ETS ai beni industriali è certamente possibile trarre alcuni insegnamenti utili anche per una corretta attuazione del quadro ETS nel settore marittimo.

5.7. A titolo di esempio, se una nave che trasporta merci da Singapore a Rotterdam attraversa il Canale di Suez ed entra in un porto di Malta, sarà tenuta alla restituzione di quote ETS. Se, invece, la stessa nave utilizza il porto di un paese terzo, l'onere per le emissioni di carbonio sarà molto inferiore, dato che l'uso di un porto di un paese terzo comporta solo il 50 % di tale spesa.

5.8. Se la nave trasportasse, ad esempio, decine di migliaia di telefoni cellulari, il costo aggiuntivo per ciascun telefono ammonterebbe a pochi centesimi per unità, ma la compagnia di navigazione potrebbe comunque evitare di incorrere in migliaia di euro di costi aggiuntivi scegliendo un porto egiziano o di un altro paese del Nord Africa. Tale rischio è particolarmente elevato in un settore sensibile ai prezzi come quello del trasporto marittimo.

5.9. Per alcuni paesi una spedizione dirottata su un altro porto può anche comportare dei costi, dato che fa aumentare i costi dei fattori di produzione, incidendo così sulla produzione e sull'occupazione; tutti costi che dovrebbero essere inclusi in tutte le valutazioni dell'impatto economico dell'attuazione della legislazione sul carbonio. Se, ad esempio, una società che utilizzava per la sua produzione beni a monte forniti da una nave che attraccava in un porto vicino dovesse invece importare questi beni noleggiando una nave più piccola per ritirare le merci in un paese straniero (magari di un altro continente), l'aumento dei costi potrebbe essere significativo. Tale situazione potrebbe prodursi anche se la nave continuasse ad attraccare nel porto vicino, qualora l'aumento dei costi di spedizione dovuto ai costi delle emissioni (nella misura del 3,7 % o di qualsiasi altra percentuale) venga traslato sulla società produttrice. Tale effetto in termini di produzione, occupazione e conseguenze sociali deve essere adeguatamente preso in considerazione nelle fasi di progettazione e valutazione del sistema.

5.10. Il CESE osserva che il settore marittimo può essere particolarmente difficile da regolamentare a causa della sua sensibilità ai prezzi e della sua tendenza ad adattarsi rapidamente ai cambiamenti normativi. Se gli operatori del trasporto marittimo inizieranno a dirottare le loro attività verso altre giurisdizioni, tale tendenza sarà probabilmente difficile da invertire e altri settori delle economie marittime potrebbero risentire in modo significativo di tale processo. Rischi di questo tipo dovrebbero essere debitamente presi in considerazione nella valutazione dell'impatto della normativa in questione.

5.11. Il CESE ritiene che qualsiasi misura volta a portare avanti la decarbonizzazione del settore del trasporto marittimo debba preferibilmente avere portata mondiale — anziché carattere regionale o unilaterale — onde evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. A tale riguardo, il CESE sostiene fermamente il lavoro svolto in seno all'IMO, e in particolare il quadro dell'IMO per l'azzeramento delle emissioni nette.

5.12. Nel lavorare a un sistema mondiale sostenibile a lungo termine, è molto importante valutare le conseguenze economiche per gli Stati membri e per i diversi settori dell'economia. È inoltre importante evitare situazioni nelle quali i paesi terzi contestino misure di natura extraterritoriale. Il fatto che i porti dei paesi terzi non siano inclusi in modo esaustivo nel sistema ETS impedisce di ottenere condizioni di parità, almeno fino a quando altre regioni del mondo non dispongano di norme in materia di CO_2 equivalenti a quelle europee.

5.13. La Commissione ha avviato una notevole semplificazione del CBAM. A tale processo vanno riservati l'attenzione e il sostegno opportuni. Ad ogni modo, data la complessità degli attuali sistemi CBAM ed ETS, vi è margine per ulteriori miglioramenti che non compromettano una transizione giusta verso un'economia più verde, a basse emissioni di carbonio.

Bruxelles, 16 luglio 2025

Il presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Oliver RÖPKE