L'evoluzione del sistema per lo scambio di quote di emissioni. L'utilizzo dei proventi dell'EU ETS

(Antonello Pezzini)

Bruxelles 2 maggio 2025

L'EU ETS è stato rivisto nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55 %", allineandolo al traguardo aggiornato per il 2030, stabilito dalla **Normativa europea sul clima**[1], con l'obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 %, ampliandone l'applicazione e aumentando il livello delle riduzioni delle emissioni.

Il Pacchetto **"Pronti per il 55%"** è stato proposto con lo scopo di tradurre in normativa le ambizioni del Green Deal europeo. Il Pacchetto consiste in una serie di proposte volte a rivedere la legislazione in materia di clima, energia e trasporti e a mettere in atto nuove iniziative, per allineare la legislazione dell'UE agli obiettivi climatici del Green Deal . Il Pacchetto comprende:

- Una revisione del sistema di scambio di quote di emissione **dell'UE-ETS**[2], cioè **l'EU-ETS II**[3], che prevede la sua estensione al trasporto marittimo, una revisione delle norme sulle emissioni del trasporto aereo, nonché l'istituzione di un nuovo sistema distinto di scambio di quote di emissione per il trasporto stradale, per l'edilizia, e per **alcune imprese.**

- Una revisione del **Regolamento sulla condivisione degli sforzi**[4]**,** che disciplina gli obiettivi di riduzione di emissioni climalteranti degli Stati membri, nei settori non compresi nell'EU ETS.

- Una revisione del **Regolamento LULUCF**[5] relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra, risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura.

- Una modifica del **Regolamento** che stabilisce le norme sulle emissioni **di CO_2 di autovetture e furgoni**[6]

- Una revisione della **Direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili**[7]

- Una rifusione della **Direttiva sull'efficienza energetica**[8]

---

[1] **Regolamento UE 1119/2021** Legge europea sul clima
[2] **Direttiva 2003/87/CE**
[3] **EU ETS II:** Direttiva 2023/959
[4]**Regolamento (UE) 2023/857,** del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030, come contributo all'azione per il clima, per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi, nonché il regolamento (UE) 2018/1999
[5]**LULUCF: Land Use, Land-Use Change and Forestry- Uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura** Regolamento (UE) 2023/839, del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2018/841 per quanto riguarda l'ambito di applicazione, semplificando le norme di comunicazione e conformità e stabilendo gli obiettivi degli Stati membri per il 2030, e il regolamento (UE) 2018/1999 per quanto riguarda il miglioramento del monitoraggio, della comunicazione, della rilevazione dei progressi e della revisione
[6] **Regolamento (UE) 2023/851** del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO2 delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima
[7] **Direttiva UE 2023/2413 RED III**
[8] **Direttiva UE 2023/1791 EED II**

- Una revisione della **Direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici**[9]
- Un meccanismo di **"Adeguamento del carbonio alle frontiere-CBAM"**[10]
- Una revisione della **Direttiva sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi**[11]
- **ReFuel-EU Aviation**[12] per carburanti sostenibili per l'aviazione
- **ReFuel-EU Maritime**[13] per uno spazio marittimo europeo sostenibile
- Un **Fondo sociale per il clima**[14]
- Una revisione della **Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia**[15]
- La **"Riduzione delle emissioni di metano"**[16], nel settore dell'energia

Per conseguire le riduzioni delle emissioni in modo efficace in termini di costi, l'EU ETS è stato rafforzato e il suo ambito di applicazione è stato esteso al trasporto marittimo e a ulteriori emissioni prodotte dal trasporto aereo. Nel complesso, il tetto massimo per le emissioni è stato inasprito per ridurre le emissioni del 62 % entro il 2030, rispetto ai livelli del 2005.

Parallelamente, la **Riserva stabilizzatrice del mercato-MSR**[17], istituita dalla Decisione (UE) 2015/1814, è stata rafforzata, per continuare a promuovere un mercato del carbonio dell'UE equilibrato.. La revisione della riserva stabilizzatrice del mercato, per il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS), che è parte di una modifica più ampia del sistema ETS, è intesa a prolungarne gli attuali impegni, previsti dal sistema..

In base alle norme vigenti, il tasso di immissione delle quote nella riserva stabilizzatrice del mercato e le quote minime immesse nella riserva sono stati raddoppiati fino alla fine del 2023, per consentire un rapido ritiro delle quote dell'ETS dell'UE in eccesso. La proposta mira a mantenere l'attuale tasso di immissione raddoppiato (24 %) e il numero minimo di quote immesse nella riserva (200 milioni) fino al 31 dicembre 2030, termine della fase IV dell'attuale sistema ETS dell'UE.

Per attenuare **l'"effetto soglia"** è stato adattato anche il meccanismo del tasso di immissione. Quando il numero totale di quote in circolazione **(TNAC)** è compreso tra 833 e 1 096 milioni, il meccanismo

---

[9] Non ancora approvata. Si tratta del **COM(2021) 563,** del 14.7.2021 Proposta di Direttiva che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

[10] **CBAM, Regolamento UE 2023/956**

[11] **Regolamento (UE) 2023/1804**, del 13 settembre 2023, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE

[12] **Regolamento (UE) 2023/2405**, del 18 ottobre 2023, sulla garanzia di condizioni di parità per un trasporto aereo **sostenibile (ReFuelEU Aviation)**

[13] **Regolamento (UE) 2023/1805,** del 13 settembre 2023, sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, e che modifica la direttiva 2009/16/CE

[14] **Regolamento UE 2023/955**

[15] **Direttiva UE 1275/2024, EPBD IV**

[16] **Regolamento (UE) 2024/1787**, del 13 giugno 2024, sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia e che modifica il regolamento (UE) 2019/942

[17] **La Riserva Stabilizzatrice del Mercato (Market Stability Reserve - MSR)** è un meccanismo introdotto nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS) per stabilizzare il mercato delle emissioni e gestire l'eccesso di quote. La MSR mira a regolare l'offerta di quote di emissione, garantendo che il mercato non sia soggetto a forti fluttuazioni dovute a cambiamenti nella domanda o in altre circostanze.

del tasso di immissione non sarà attivato; sarà invece dedotta dai volumi d'asta e immessa nella riserva una percentuale più piccola di quote.

Inoltre per le emissioni prodotte dal 2024, la domanda netta del trasporto aereo è inclusa nel calcolo del TNAC (numero totale di quote in circolazione). Anche le misure, in caso di fluttuazioni eccessive dei prezzi, di **cui all'articolo 29 bis**[18], sono state rafforzate. Per aiutare a conseguire progressi nella decarbonizzazione settoriale, le norme relative all'assegnazione gratuita sono state adattate, prevedendo requisiti di condizionalità per l'accesso degli impianti industriali all'assegnazione gratuita (sotto forma di audit energetici e, per determinati impianti, di piani di neutralità climatica) e si prevede l'eliminazione graduale dell'assegnazione gratuita, nel settore del trasporto aereo.

Venti milioni di quote saranno utilizzate per promuovere la diffusione di carburanti alternativi sostenibili, per il trasporto aereo, con riferimento ai voli coperti dall'EU ETS. Inoltre, l'assegnazione gratuita sarà gradualmente eliminata, e sostituita con i meccanismo del CBAM, nei settori industriali ad alta intensità energetica, per la produzione di determinati beni, quali:

- cemento,
- alluminio,
- fertilizzanti,
- elettricità,
- idrogeno,
- ferro e acciaio,
- alcuni precursori
- un numero limitato di prodotti a valle

Ciò è dovuto all'introduzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) da parte del **Regolamento (UE) 2023/956**, che contempla tali settori.

Il trasporto marittimo

Questoi tipo di trasporto rappresenta una fonte importante e crescente di emissioni di gas a effetto serra e genera circa il 3-4 % delle emissioni totali di CO_2 dell'UE (oltre 124 milioni di tonnellate di CO_2 nel 2021) se si considerano tutte le emissioni derivanti dalle tratte da e verso l'UE. La sua inclusione nell'EU ETS garantisce che il settore contribuisca agli obiettivi climatici dell'UE. A norma della direttiva ETS rivista, l'EU ETS II copre le emissioni di gas a effetto serra, provenienti dal trasporto marittimo, a partire da gennaio 2024.

Inizialmente riguarda soltanto le emissioni di CO_2, poi, dal 2026 quelle di CH_4 (metano) e di N_2O (protossido di azoto). Le emissioni di tutte le grandi navi (di stazza lorda pari o superiore a 5 000 tonnellate), che entrano nei porti dell'UE, sono incluse, a prescindere dalla bandiera, per quanto riguarda:

- il 50 % delle emissioni prodotte dalle tratte che iniziano o terminano al di fuori dell'UE (consentendo al paese terzo di decidere le misure opportune per la quota rimanente di emissioni);
- il 100 % delle emissioni prodotte nella tratta tra due porti dell'UE e quando le navi si trovano nei porti dell'UE.

[18] **Art 29 bis: Misure in caso di fluttuazioni eccessive dei prezzi** 1). Se il prezzo medio delle quote per i sei mesi civili precedenti è superiore a 2,4 volte il prezzo medio delle quote per il periodo di riferimento dei due anni precedenti, 75 milioni di quote sono svincolati dalla riserva stabilizzatrice del mercato a norma dell'articolo 1, para grafo 7, della decisione (UE) 2015/1814.

EU ETS 2: Altri settori assoggettati

Per stimolare riduzioni delle emissioni efficaci, in termini di costi nell'edilizia, nel trasporto stradale e nelle piccole imprese, non coperte dall'attuale EU ETS, è stato introdotto un nuovo sistema per lo scambio di quote di emissioni per i combustibili bruciati in tali settori: l' ETS 2.

L'ETS 2 integrerà altre politiche del Green Deal europeo nei settori contemplati, aiutando gli Stati membri a conseguire i loro obiettivi di riduzione delle emissioni, nell'ambito del Regolamento sulla condivisione degli sforzi. Finora le riduzioni delle emissioni in tali settori non sono state sufficienti per mettere saldamente l'UE sul percorso verso la neutralità climatica entro il 2050.

L'approccio complementare dell'ETS 2 e del **Regolamento sulla condivisione degli sforzi**[19], mantiene gli incentivi per gli Stati membri affinché affrontino **i fallimenti del mercato e le divergenze di interessi**, incentivando, nel contempo, riduzioni delle emissioni efficaci, in termini di costi. Il prezzo del carbonio fissato dall'ETS 2 assicurerà un ulteriore incentivo, per gli investimenti nella ristrutturazione degli edifici, nel miglioramento dell'efficienza delle imprese e nella mobilità a basse emissioni.

Pur essendo un sistema **"cap and trade"**[20] come l'attuale EU ETS, l'ETS 2 riguarderà le emissioni a monte, intervenendo sui fornitori di combustibili, piuttosto che sui consumatori. L'ETS 2 entrerà in funzione dal 2027 e, per come è progettato, presenta diverse caratteristiche, volte a garantire che possa funzionare in modo corretto, agevole ed efficiente, fin dall'inizio. Il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni iniziano già nel 2025.

Il Fondo sociale per il clima[21]

Una parte dei proventi della vendita all'asta delle quote di emissioni, nell'ambito dell'ETS 2, andrà ad alimentare il nuovo **Fondo sociale per il clima**, per far fronte agli impatti sociali sui gruppi vulnerabili nell'UE, derivanti dal nuovo sistema. Unitamente ai contributi degli Stati membri, il Fondo sociale per il clima mobiliterà 86,7 miliardi di EURO, dal 2026 al 2032. Di questi, **oltre sette miliardi verranno attribuiti all'Italia**, che dovrà contribuire con un ulteriore 25 %.

I processi di inclusione, attivati dagli Stati membri, con il supporto del Fondo sociale per il clima, dovrebbero, a medio e lungo termine, contribuire alla riduzione:

- della povertà energetica,
- della povertà dei trasporti,
- dei costi per il calore degli edifici
- dei costi per il trasporto su strada

e, ove opportuno, offrire nuove opportunità di creazione di posti di lavoro di qualità e di investimenti sostenibili, pienamente in linea con gli obiettivi del Green Deal.

[19] Cfr nota 4

[20] **"Cap and trade"** è un sistema per la regolamentazione delle emissioni di gas a effetto serra, che combina un "cap" (tetto massimo) con la possibilità di scambiare ("trade") le quote di emissione. Questo sistema fissa un limite complessivo alle emissioni consentite e permette alle aziende di scambiarsi le quote di emissione per raggiungere tale limite.

[21] **Regolamento UE 2023/955**

Il Piano d'azione **sul Pilastro europeo dei diritti sociali**[22], approvato dalle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021, sottolinea la necessità di rafforzare i diritti sociali e la dimensione sociale europea in tutte le politiche dell'Unione.

Il principio 20 del Pilastro europeo dei diritti sociali afferma che:

"Ogni persona ha il diritto di accedere a servizi essenziali di qualità, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali".

Il Fondo per la modernizzazione[23]

Il Fondo ha lo scopo di sostenere la modernizzazione dei sistemi energetici, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei settori dell'energia, dell'industria e dei trasporti e il miglioramento dell'efficienza energetica di 10 Stati membri: Bulgaria, Croazia, Cechia, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia. A partire dal 2024, il sostegno del Fondo si estende anche a Grecia, Portogallo e Slovenia.

Il totale delle erogazioni del Fondo per la Modernizzazione, a partire dal 2021, fino al 2025, è stato di 12.65 miliardi di euro. Questa somma include anche l'erogazione più consistente, avvenuta nel 2024, di quasi 3 miliardi di euro. Il Fondo è finanziato dai proventi della vendita delle quote di emissioni, nel quadro del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE ETS..

Il Fondo per l'innovazione[24]

Il Fondo per l'innovazione mira a sostenere soluzioni tecnologiche pulite, altamente innovative, che possano essere attuate rapidamente, in modo da contribuire quanto prima alla transizione dell'Unione verso la neutralità climatica.

Il Fondo per l'innovazione finanzia investimenti volti a sostenere la realizzazione e lo sviluppo di progetti di innovazione, finalizzati all'incremento della produttività, nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura, attraverso la diffusione delle migliori tecnologie disponibili per la gestione digitale dell'impresa, per l'utilizzo di macchine, di soluzioni robotiche, di sensoristica e di piattaforme e infrastrutture, per il risparmio dell'acqua e la riduzione dell'impiego di sostanze chimiche, nonché per l'utilizzo di sottoprodotti.

Il Fondo dispone attualmente di una disponibilità finanziaria, collegata alla vendita all'asta di circa 530 milioni di quote dell'EU ETS, per il periodo 2020 - 2030, il cui valore, dato il prezzo medio di mercato della tonnellata di biossido di carbonio (ca. €75/tCO_2) è pari a circa **40 miliardi di EUR.**

Operativamente, il programma è gestito **dal CINEA**[25], cui è affidata, tra l'altro, la responsabilità di gestire gli inviti a presentare proposte, le valutazioni, la preparazione e la firma delle sovvenzioni e

[22] **Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali** è un insieme di 20 principi e diritti fondamentali in ambito sociale, adottati dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017 a Göteborg, in Svezia. Con il Pilastro sociale l'Unione Europea intende mettere al primo posto le tutele lavorative e sociali, per garantire il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale.

[23] **Regolamento di esecuzione n. 2023/2606/UE,** che modifica il Regolamento di esecuzione (Ue) 2020/1001 recante modalità di applicazione della Direttiva 2003/87/CE, per quanto riguarda il funzionamento del Fondo per la modernizzazione, che sostiene gli investimenti finalizzati a modernizzare i sistemi energetici e migliorare l'efficienza energetica di determinati Stati membri

[24] **Regolamento delegato (UE) 2019/856**, del 26 febbraio 2019, che integra la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il funzionamento del fondo per l'innovazione

[25] **CINEA: European Climate, Infrastructure and Environment Executive . Agenzia esecutiva europea per il clima, le infrastrutture e l'ambiente.**

il monitoraggio quotidiano dei progetti. La **Banca Europea per gli Investimenti-BEI** fornisce invece assistenza allo sviluppo dei progetti (project development assistance).

Le risorse del Fondo per l'innovazione sosterranno le tecnologie pionieristiche per la transizione verde, anche nel settore del trasporto marittimo e nei settori soggetti al CBAM, e possono ora essere assegnate anche attraverso Relazione della Commissione: Fourth Annual Report..

Infine dal 5 giugno 2023 gli Stati membri sono tenuti a spendere tutti i proventi derivanti dall'EU ETS esistente e dall'ETS 2 (o il loro valore finanziario equivalente), per promuovere l'azione per il clima, la trasformazione energetica e una transizione giusta[26].

La maggior parte delle modifiche illustrate ha effetto a decorrere dal 1º gennaio 2024 o dall'inizio del secondo periodo di assegnazione gratuita (2026-2030), ma alcune si applicano fin dall'entrata in vigore, il 5 giugno 2023, della **Direttiva (UE) 2023/959 ETS 2**, recante modifica della direttiva ETS. Numerosi atti delegati e di esecuzione che sono essenziali per il funzionamento dell'EU ETS sono stati modificati o sono in fase di modifica, per attuare le modifiche introdotte dalla citata Direttiva .

Come concluso nella comunicazione sul traguardo climatico dell'Unione per il 2040, la maggiore ambizione stabilita nell'EU ETS, in linea con il traguardo aggiornato per il 2030, sarà realizzata solo se il quadro giuridico sarà attuato con precisione, evitando ulteriori cambiamenti che potrebbero generare instabilità per gli investimenti nei settori soggetti all'EU ETS.

Tale **Comunicazione definisce otto assi d'azione, per centrare il traguardo per il 2040[27]**. L'EU ETS rappresenta uno strumento strategico fondamentale di cinque di tali assi d'azione:

- un sistema energetico resiliente e decarbonizzato per edifici, trasporti e industria;
- una rivoluzione industriale imperniata su competitività basata su ricerca e innovazione, circolarità, efficienza delle risorse, decarbonizzazione industriale e fabbricazione di tecnologie pulite;
- infrastrutture per fornire, trasportare e stoccare idrogeno e CO_2;
- la politica climatica come politica d'investimento;
- politiche sociali, di solidarietà e di equità al centro della transizione.

Una parte di tali assi d'azione è strettamente collegata agli elementi della direttiva ETS che saranno oggetto di riesame entro luglio 2026.

La necessità di adottare politiche e misure concrete supplementari, a livello dell'Unione, in vista delle riduzioni dei gas a effetto serra da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri, necessarie per raggiungere il traguardo climatico per il 2040, anche in relazione all'EU ETS e al rispettivo fattore di riduzione lineare, sarà esaminata dopo la fissazione del traguardo climatico per il 2040.

---

[26] Conformemente agli obiettivi di cui: all'articolo 3 octies bis, paragrafo 3; all'articolo 10, paragrafo 3; e all'articolo 30 quinquies, paragrafo 6, della direttiva EU- ETS

[27] **COM(2024) 196** : Relazione della Commissione sul funzionamento della normativa europea sul clima e del regolamento sulla condivisione degli sforzi e sulla direttiva sul sistema per lo scambio di quote di emissioni nel contesto del bilancio globale

Conclusioni

L'EU ETS, bsato sul sistema "cap and trade"si è dimostrato utile e opportuno per disincentivare, progressivamente, l'utilizzo di fonti energetiche fossili, responsabili del cambiamento climatico, in conseguenza dell'effetto serra, provocato dall'aumento della CO_2 nell'atmosfera.

Nei prossimi anni, i proventi dalla vendita delle quote potranno attestarsi, in Italia, su su una cifra di oltre quattro miliardi di euro .all'anno. Entro il 2032 l'Italia ptrebbe disporre di oltre 30 miliardi di euro, tenuto anche conto dei fondi da destinare all'Italia, previsti dal **Fondo sociale per il clima.**

Se si pensasse di intervenire sugli **Edifici Residenziali Pubblici (ERP)[28],** con proprietà mista: pubblica per almeno il 51% e il resto privata, che si trovano nelle due ultime classi di efficienza: energetica F e G, si potrebbe migliorare la situazione nergetica di 21.500 edifici (su un totale di 55.000), con un investimento di circa **7 miliardi di euro.**

Un secondo intervento, con un budget di **7 miliardi di euro**, nel settore delle famiglie vulnerabili, in abitazioni private, potrebbe migliorare la situazione di consumo energetico, con una spesa, per abitazione, di 5.850 euro, per circa 1.200 abitazioni, intervenendo: nella sostituzione degli infissi; con le pompe di calore; con impianti solari termici; con impianto fotovoltaico collegato a sistemi di accumulo e a pompe di calore.

Un terzo intervento, con un budget di **7 miliardi di euro**, potrebbe essere rivolto alle microimprese, con superficie utile sui 250 mq, con una spesa, per impresa nel settore terziario, di 9.000 euro, per circa 776.000 imprese, con interventi di efficienza e di sviluppo delle energie rinnovabili, simili a quelli previsti nel settore privato

Un quarto intervento, di **4 miliardi di euro** poytrebbe essere rivolto a sostegno della vulnerabilità nei trasporti, dopo aver realizzato una "Mappa della vulnerabilità", che tenga conto di tre fattori: ISEE, contesto geografico, accessibilità (distanza casa/lavoro) . L'intervento potrebbe articilarsi in: Wallet annuali di 150 euro per persona, per un totale di 1,5 miliardi; Ecobonus sociale per veicoli nuovi (a zero o a basse emissioni), per un totale di 1,5 miliardi; un bonus sociale per veicoli usati (a zero o a basse emissioni) per un totalr di 1 miliardo di euro.

I restanti **5 miliardi di euro** potrebbero essre utlizzati per nuovi progetti: sviluppo dell'idrogeno; autostrade del mare, cattura e stoccaggio del carbonio-CCS; nuovi strumenti di memoria dell'enengia.

Una visione di questo tipo, peraltro perfettamente coerente con gli obiettivi previsti dalla Direttiva **"Case green"[29],** dovrebbe essere seguita da un **piccolo gruppo di esperti** di **diversi Ministeri e del GSE**, con il compito di indirizzare e monitorare costantemente i risultati, che potrebbero essere conseguiti nelle tre dimensioni fondamentali:

- Il contributo al superamento della povertà energetica
- La riduzione delle emissioni di CO_2 nel comparto edile
- Una migliore e maggiore occupazione nelle tecnologie delle energie rinnovabili

[28] Per queste note e per le successive, confronta lo studio del **GSE** per utlizzare i fondi previsti per il **Fondo sociale per il clima**
[29] Direttiva UE 1275/2024, EPBD IV