



Che cos'è l'ETS2? Come funziona l'ETS2?



Co-funded by
the European Union

Il sistema di scambio delle quote di emissione dell'Unione europea (EU ETS) è uno degli strumenti utilizzati dall'UE per raggiungere i propri obiettivi climatici riducendo le emissioni di anidride carbonica in modo economicamente efficiente. L'ETS è un mercato regolamentato, il che significa che non solo funziona secondo le regole di mercato, ma è stato modellato dai responsabili politici con l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂. L'ETS europeo applica il principio del "chi inquina paga", secondo il quale i costi dell'inquinamento devono essere sostenuti da chi lo provoca. Attribuendo un costo all'inquinamento, si crea un incentivo finanziario per persuadere gli inquinatori a ridurre al minimo il loro impatto sul clima e si invia un forte segnale di investimento a coloro che sono coperti dal mercato affinché si impegnino a fare scelte più ecologiche. Viene quindi creata una nuova fonte di finanziamento per il clima, poiché tutte le entrate dell'ETS devono necessariamente essere spese per l'azione per il clima.

L'ETS1 è entrato in funzione nel 2005 per coprire le emissioni dell'industria pesante, della produzione di energia elettrica e termica e, più recentemente, una quantità limitata di emissioni del trasporto aereo e marittimo internazionale. La legislazione primaria che definisce la governance e il funzionamento del sistema di scambio delle quote di emissione è la [EU ETS Directive](#), che mira a mettere in moto un mercato del carbonio che sia "economicamente efficiente" e "scientificamente necessario per evitare cambiamenti climatici pericolosi".

L'ETS ha subito numerose revisioni nel corso degli anni, l'ultima delle quali è stata completata nel 2023 nell'ambito del [pacchetto "Fit for 55"](#). A seguito di questa revisione, sono state aggiunte alcune emissioni del settore aereo e marittimo (all'interno dell'UE) ed è stato creato un sistema di tariffazione del carbonio completamente nuovo (ETS2).

L'ETS2 entrerà in vigore nel 2027 e applicherà un prezzo alla componente di carbonio del combustibile utilizzato negli edifici, ad esempio per riscaldare e raffreddare le nostre case, nonché al combustibile utilizzato nei nostri veicoli stradali. L'ETS2 si applicherà anche ai piccoli impianti industriali con una potenza termica inferiore a 20 megawatt.

Le bollette energetiche riflettono già in una certa misura il costo del carbonio derivante dai combustibili fossili utilizzati per la produzione di energia elettrica, grazie all'inclusione dell'elettricità nell'ETS1. Tuttavia, con l'implementazione dell'ETS2, il prezzo del carbonio diventerà più evidente nella vita dei cittadini, che dovranno pagare bollette più alte per i loro consumi energetici. Sebbene siano i fornitori di combustibile ad essere regolamentati dal prezzo del carbonio dell'ETS2, saranno i cittadini a sostenere i costi applicati a monte, ma trasferiti ai consumatori attraverso prezzi più elevati al distributore di benzina o nelle bollette energetiche.

Poiché il prezzo ETS2 è applicato in modo uniforme in tutti gli Stati membri, questo avrà un impatto sproporzionato sui redditi più bassi, che spendono una percentuale maggiore del loro reddito per l'energia. Inoltre, nei paesi in cui non esiste una tassa sul carbonio, l'ETS2 porterà a un aumento più significativo dei prezzi dei combustibili. Pertanto gli Stati membri devono tenere conto dei potenziali impatti sociali dell'ETS2 per garantire che la politica sia attuata nel modo più equo possibile, in modo che nessuno sia lasciato indietro.

Questa guida illustrerà che, sebbene l'ETS2 sia parte integrante degli sforzi di decarbonizzazione dell'UE, non è una soluzione miracolosa e sono necessarie misure e investimenti aggiuntivi sia a livello UE che degli Stati membri per arrivare alla riduzione delle emissioni necessaria a perseguire gli obiettivi climatici imposti dalla scienza. Inoltre, ogni misura aggiuntiva volta a ridurre le emissioni degli edifici e del trasporto stradale abbasserà il prezzo dell'ETS2.

Perché è stato creato ETS2?

1. Dare un prezzo alle emissioni

Attualmente, il costo reale che i combustibili fossili hanno sulla nostra società, comprese le malattie e i decessi causati dall'inquinamento atmosferico o il costo umano ed economico dei disastri naturali sempre più frequenti, non è pienamente considerato. Dare un prezzo alle emissioni è un passo importante per porre fine alla dipendenza dell'Europa dalle fossili importate e soggette a forti oscillazioni di prezzo. Questi combustibili diventeranno più costosi man mano che il tetto massimo dell'ETS2 ridurrà la quantità di emissioni consentite. Il prezzo delle energie rinnovabili e delle tecnologie pulite, come le pompe di calore o i mezzi di trasporto a emissioni zero, deve diventare relativamente più accessibile

per incentivare le persone farne uso. Anche senza considerare l'attuale crisi del costo della vita, molte persone rischiano di rimanere escluse dalla transizione, e serviranno sostegni perché non accada.

2. Contrastare la “lenta” riduzione delle emissioni nei settori degli edifici e del trasporto stradale

Le emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti su strada hanno registrato una lenta diminuzione negli ultimi anni e rappresentano la quota maggiore dei gas serra prodotti dal settore dei trasporti, [pari al 73,2%](#) nel 2022 (una quota sostanzialmente invariata dal 1990). Il numero di automobili è aumentato costantemente e la crescita sia del trasporto passeggeri che di merci continua a determinare un aumento delle emissioni, nonostante i miglioramenti nell'efficienza energetica dei veicoli.

Le emissioni di CO₂ negli edifici [rappresentano il 34%](#) delle emissioni legate al settore dell'energia in UE. Tra il 2005 e il 2022 le emissioni [sono diminuite del 34%](#) e i dati preliminari per il 2023 mostrano un ulteriore leggero calo. Tuttavia, rispetto [all'obiettivo dell'UE di una riduzione del 92% entro il 2040](#), le politiche attuali consentiranno di raggiungere solo una riduzione [del 53%](#), lasciando un divario significativo che deve essere colmato.

L'obiettivo dell'ETS2 è [ridurre](#) del [42%](#) le emissioni degli edifici e del trasporto stradale entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005.

3. Inviare un forte segnale di investimento

Attraverso l'introduzione di un prezzo per la CO₂, la creazione dell'ETS2 darà un segnale di investimento forte e certo, che aumenterà il prezzo dell'inquinamento man mano che il mercato raggiunge la maturità e diminuisce la disponibilità di permessi a emettere carbonio. Ciò fornirà all'industria e ai cittadini le informazioni necessarie per investire oggi nella riduzione delle emissioni come strategia sensata, dilungo termine ed economicamente vantaggiosa per il futuro. Questo segnale di investimento deve essere accompagnato dall'eliminazione di tutte le sovvenzioni che facilitano il continuo utilizzo dei combustibili fossili e garantire che il segnale di prezzo rimanga forte.

4. Aumentare la pressione per politiche complementari forti

L'ETS2 può essere uno strumento importante per il clima, ma solo se accompagnato da forti politiche complementari volte a ridurre le emissioni. Il prezzo del carbonio aumenta la pressione sugli Stati membri affinché investano nelle politiche complementari necessarie per ridurre le emissioni. Le politiche già concordate, come la direttiva europea "Case Green", gli standard minimi di rendimento energetico, gli standard di CO2) e la direttiva sull'efficienza energetica, non devono essere indebolite, poiché la loro attuazione è fondamentale per il successo dell'ETS2. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero andare oltre, investendo in misure aggiuntive, come la decarbonizzazione delle flotte aziendali, l'accelerazione dei programmi di ristrutturazione profonda degli edifici e incoraggiare cambiamenti nella mobilità che portino ad una riduzione dell'uso dell'auto privata.

5. Creare finanziamenti per l'azione per il clima

L'ETS2 sarà un'importante fonte di finanziamento per il clima. Tutti i proventi dell'ETS2 saranno restituiti agli Stati membri affinché siano spesi per l'azione per il clima o per la sostenibilità sociale della transizione, come nell'ambito del Fondo Sociale Clima. Ad un prezzo di 55 euro per tonnellata di CO2, i proventi dovrebbero superare i 300 miliardi di euro entro il 2032.

6. Liberarsi dai combustibili fossili

L'ETS2 creerà una pressione significativa per ridurre la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili importati dall'estero, rendendoli più costosi, il che a sua volta rafforzerà l'importanza delle energie rinnovabili nazionali, dell'efficienza energetica e di una maggiore sicurezza energetica. Le recenti crisi energetiche hanno dimostrato che la dipendenza dell'Europa dai mercati volatili dei combustibili fossili ha esposto famiglie e imprese a improvvise oscillazioni dei prezzi. Ridurre questa dipendenza non solo stabilizza i costi, ma rafforza anche la sovranità e la resilienza dell'Europa di fronte ai rischi geopolitici.

'Cap and trade' e quote UE

Con l'avvio dell'ETS2 nel 2027, il 75% delle emissioni di CO₂ dell'UE sarà soggetto alle regole di un mercato del carbonio *cap and trade*.

Un sistema *cap and trade* funziona applicando un limite alle emissioni in un dato anno sulla base di un bilancio complessivo di carbonio. All'interno di questo limite, una serie di quote di emissione viene messa a disposizione dei soggetti regolamentati (fornitori di carburante come Shell ed Engie nell'ambito dell'ETS2) attraverso un sistema di aste delle quote. Questi soggetti devono acquistare quote per coprire le emissioni dalla vendita di combustibili fossili, risparmiando o accumulando quote da utilizzare da un anno all'altro. Il 1° gennaio 2025, il limite massimo di quote ETS2 per il 2027 è stato fissato a 1.036.288.784. Del totale delle quote messe all'asta, 150 milioni sono assegnate al Fondo Sociale Clima (FSC) fino a un valore massimo di 65 miliardi di euro per il periodo 2026-2032. Pertanto, il totale delle quote messe all'asta per il FSC non è fissato, ma è limitato dal prezzo delle quote.

Il numero di quote UE (EU Allowances — EUA) disponibili — dove ogni singola unità rappresenta il prezzo di una tonnellata di emissioni di CO₂ — diminuisce ogni anno in linea con le riduzioni delle emissioni previste, il che significa che il livello di inquinamento consentito dal mercato diminuisce di un importo prestabilito ogni anno. Le EUA possono essere negoziate sul mercato libero e utilizzate per raggiungere l'obiettivo di quell'anno o accumulate per essere conformi ai limiti stabiliti in un altro anno. In base alla legislazione vigente, entro il 2030 è prevista una riduzione del 42% delle emissioni negli edifici e nel trasporto stradale rispetto ai livelli del 2005, e si prevede che il numero di nuove EUA immesse sul mercato ogni anno raggiungerà lo zero entro il 2044.

Il valore iniziale del tetto massimo si basa sull'obiettivo di condivisione degli sforzi per l'UE per l'anno 2024 (ESR) e sui livelli di emissioni registrati nei settori ETS2 nel periodo 2016-2018. 50 milioni di quote dell'ETS1 saranno assegnate al FSC per finanziarlo nel suo primo anno (2026) prima dell'avvio dell'ETS2, previsto nel 2027.

A differenza dell'ETS1, nell'ETS2 non ci sarà alcuna assegnazione gratuita di permessi di emissione, il che significa che ci sarà un'asta completa delle quote e che tutte le emissioni dei partecipanti al mercato dovranno essere pagate.

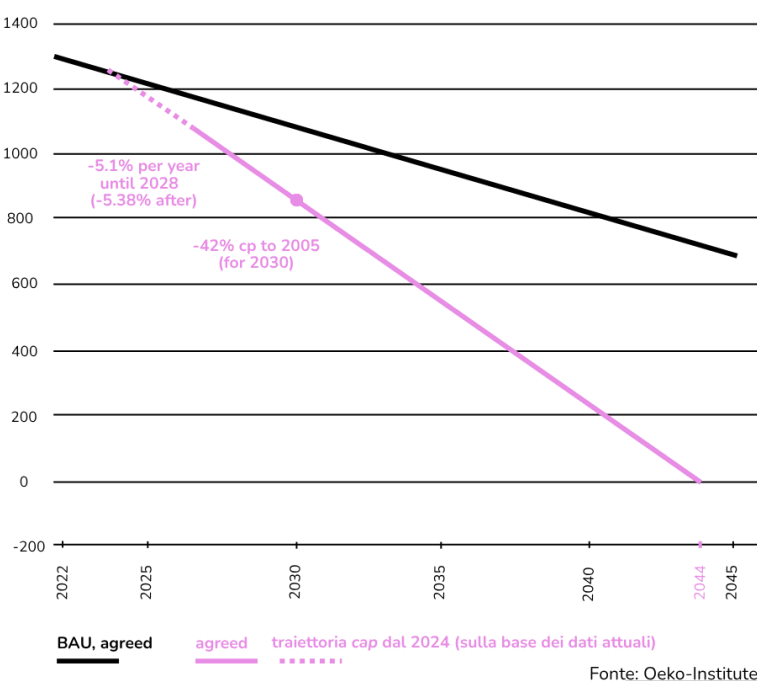
Il fattore di riduzione lineare

Il limite massimo delle emissioni diminuisce ogni anno di un importo fisso, basato sul cosiddetto fattore di riduzione lineare (Linear reduction factor – LRF). L'LRF è espresso come percentuale del tetto massimo nell'anno di riferimento.

Esiste una correlazione diretta tra l'LRF e il livello di ambizione climatica, poiché un LRF che scende più rapidamente porterà a una maggiore riduzione del numero di permessi di inquinamento rilasciati ogni anno, con conseguente riduzione delle emissioni di CO₂.

L'LRF è inizialmente fissato al 5,1% del tetto massimo del 2024 per il 2027 e, quando saranno disponibili i dati verificati sulle emissioni, il limite massimo sarà ricalcolato per il 2028 utilizzando i dati sulle emissioni medie del periodo 2024–2026, con l'LRF fissato a partire dal 5,38% in su. L'LRF nell'ETS2 implica che le emissioni nei settori coperti dovranno [diminuire cinque volte più rapidamente](#) rispetto alla riduzione delle emissioni registrata tra il 2005 e il 2021, con una riduzione di 62 Mt di CO₂ rispetto alle 11 Mt di CO₂.

Figure 4. Limite Massimo dell'ETS



La riserva di stabilità del mercato

L'ETS1 era colpito da un eccesso di offerta di quote (EUA) dovuto ai crediti di carbonio internazionali e alla recessione economica: l'offerta di quote di emissione, quindi, superava costantemente la domanda, portando a prezzi troppo bassi per promuovere la decarbonizzazione, con minimi inferiori a 5 euro per tonnellata di CO₂. Di conseguenza, è stata introdotta la riserva di stabilità del mercato (Market Stability Reserve – MSR).

La MSR funziona rimuovendo o aggiungendo quote al mercato quando vengono raggiunte determinate soglie. Pertanto, la MSR mantiene efficacemente il livello delle quote sul mercato entro quantità ritenute favorevoli al mercato ETS1 per promuovere la decarbonizzazione.

Sebbene esista una MSR nell'ETS1, essa è separata da quella in ETS2 (MSR2). All'avvio dell'ETS2 nel 2027, la MSR2 fornirà al mercato 600 milioni di quote. Queste quote sono aggiuntive rispetto al limite di emissioni dell'ETS2 di 1.036.288.784 quote. Pertanto, più quote confluiscono dalla MSR2 nel mercato, più il tetto del carbonio per i settori ETS2 sarà superato. La legislazione stabilisce che le quote MSR2 sono valide fino alla fine del 2030, data in cui saranno automaticamente cancellate, una disposizione spesso denominata "clausola di decadenza". Si tratta di un passo importante per combattere l'eccesso di offerta negli anni successivi in scenari di emissioni elevate.

La MSR2 funziona rispondendo alle variazioni dell'eccesso o della carenza di offerta di quote sul mercato. Più specificamente:

- Se, in un dato anno, l'eccesso di offerta supera i 440 milioni di quote sul mercato, l'MSR2 tratterrà 100 milioni di quote dal mercato. Queste rimarranno nell'MSR2 per un periodo di 12 mesi a partire dal 1° settembre dell'anno successivo.
- Se sul mercato sono presenti meno di 210 milioni di quote, entreranno nel mercato 100 milioni di quote aggiuntive dall'MSR2, oppure tutte le quote disponibili se il MSR2 detiene meno di 100 milioni di quote.

Obblighi per i soggetti regolamentati

Analogamente all'ETS1, i soggetti regolamentati dall'ETS2 devono seguire un ciclo di conformità annuale. A partire dal 1° gennaio 2025, tutti i soggetti regolamentati sono tenuti a possedere un'autorizzazione alle emissioni di gas serra e un piano di monitoraggio approvato che descriva le modalità di monitoraggio e rendicontazione delle emissioni su base annuale.

Le domande di autorizzazione devono includere informazioni sulla natura dell'attività, i tipi di combustibili immessi sul mercato, i loro usi finali e un piano di monitoraggio che descriva le modalità di tracciamento e comunicazione delle emissioni. Ogni anno, entro il 30 aprile, i soggetti regolamentati devono presentare una relazione sulle emissioni per rendere conto delle emissioni dell'anno precedente. A partire dal 2026, questi dati saranno verificati da un soggetto accreditato. Questo requisito è stabilito dal [regolamento sull'accREDITamento e la verifica \(AVR\), adottato nel giugno 2025](#). L'AVR definisce gli standard e le procedure per l'accREDITamento dei verificatori, l'ambito e la profondità delle attività di verifica e i requisiti minimi di competenza per gli organismi di verifica. Il ruolo del verificatore è quello di garantire che i dati sulle emissioni presentati siano affidabili, credibili e pienamente conformi al piano di monitoraggio e alle normative applicabili. A partire dal 2028, la comunicazione delle emissioni annuali verificate dovrà essere accompagnata dalla restituzione di un numero equivalente di quote entro il [31 maggio dello stesso anno](#).

Le norme relative al ciclo di conformità dell'ETS sono stabilite in due regolamenti:

- [Regolamento sul monitoraggio e la comunicazione \(MRR\)](#)

Le relazioni sulle emissioni devono essere conformi al MRR, che stabilisce norme tecniche dettagliate su come le emissioni devono essere calcolate, documentate e presentate. Il MRR mira a garantire coerenza, trasparenza e accuratezza tra tutti i soggetti regolamentati e gli Stati membri. Consente inoltre l'uso di metodologie standardizzate, valori predefiniti e fattori di emissione per semplificare e armonizzare gli obblighi di rendicontazione.

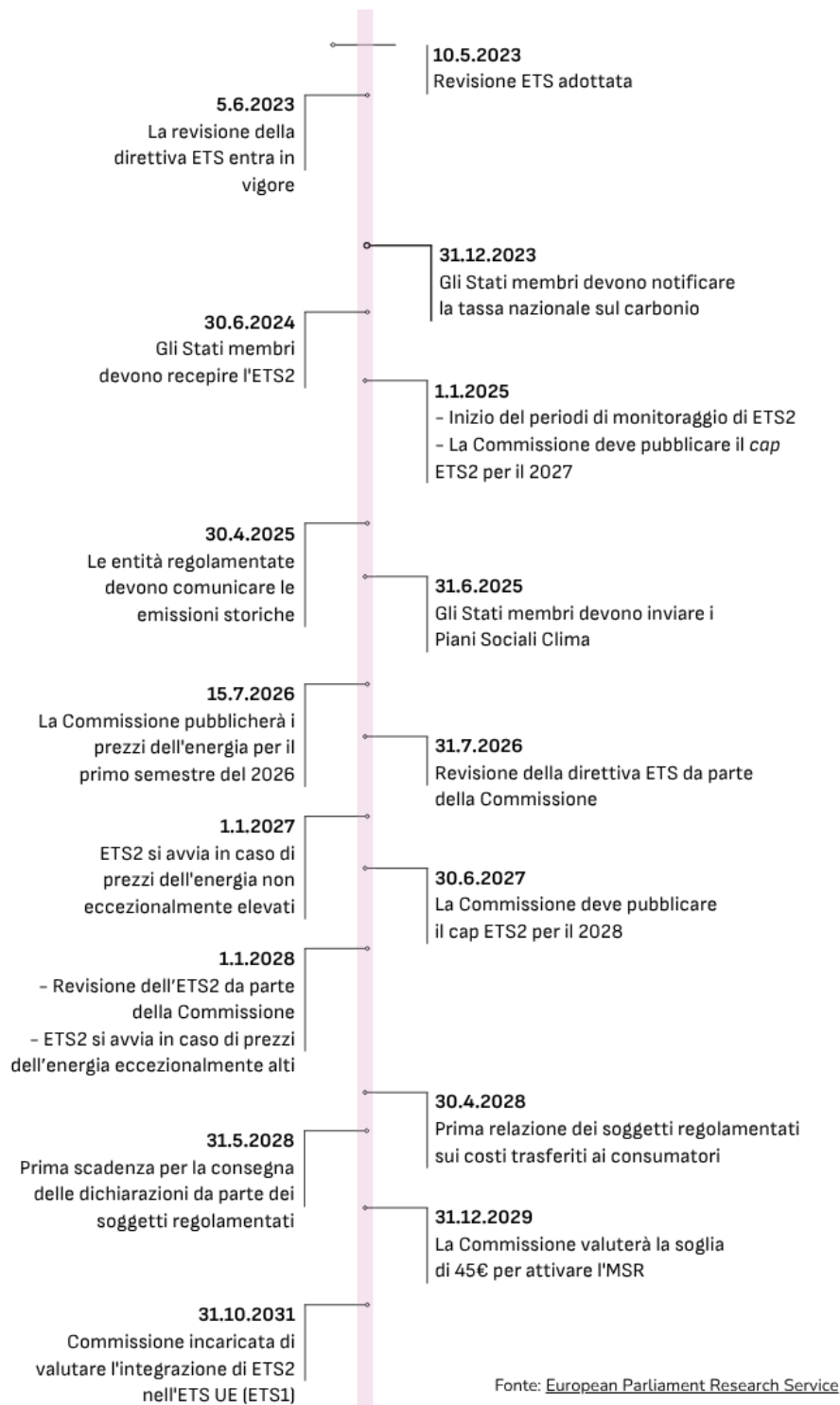
- [Regolamento sull'accREDITamento e la verifica \(AVR\)](#)

I fornitori di combustibili o i soggetti regolamentati, come Shell o Total Energies, dovranno acquistare quote di emissione (EUA), ciascuna delle quali rappresenta una tonnellata di CO₂. I fornitori di combustibili trasferiranno probabilmente questo costo aggiuntivo ai consumatori sotto forma di aumento delle bollette e dei prezzi del carburante. I fornitori di carburante sono tenuti a riferire alla Commissione UE entro il 30 aprile di ogni anno per dimostrare che solo il prezzo ETS2 è stato trasferito ai consumatori e che non sono stati realizzati profitti eccezionali.

Il Fondo Sociale Clima e i flussi di entrate ETS2 più ampi verso gli Stati membri dipendono direttamente dall'efficace funzionamento e attuazione dell'ETS2, poiché le sue entrate dipendono dalla vendita all'asta delle quote all'interno di questo sistema. Qualsiasi ritardo nel recepimento nazionale o nei preparativi per la conformità rischia di compromettere sia il finanziamento della politica climatica e sociale sia la capacità delle imprese e dei consumatori di adattarsi al nuovo quadro.

Cronologia di attuazione

Figure 5. ETS2: calendario di attuazione



Publishing information

Il policy briefing ETS2 101 è stato creato dal progetto LIFE Effect (LIFE23 GIC-BE-LIFE EFFECT) con il coordinamento di Carbon Market Watch e il contributo di tutti i partner del consorzio LIFE Effect.

Autori:

Eleanor Scott, EU Carbon Market Expert, Carbon Market Watch

Jeanne Marullaz, EU Policy Intern, Carbon Market Watch

Editor

Gavin Mair, Communications Specialist, Carbon Market Watch

Traduzione

Matteo Viola, Events & Communications Officer, ECCO

Disclaimer:

Le opinioni espresse in questo policy briefing sono riferibili esclusivamente a Carbon Market Watch, agli autori e ai partner del consorzio LIFE Effect. Per interviste o maggiori informazioni sull'uso e la diffusione dei contenuti di questo policy briefing contattare: gavin.mair@carbonmarketwatch.org



**Co-funded by
the European Union**