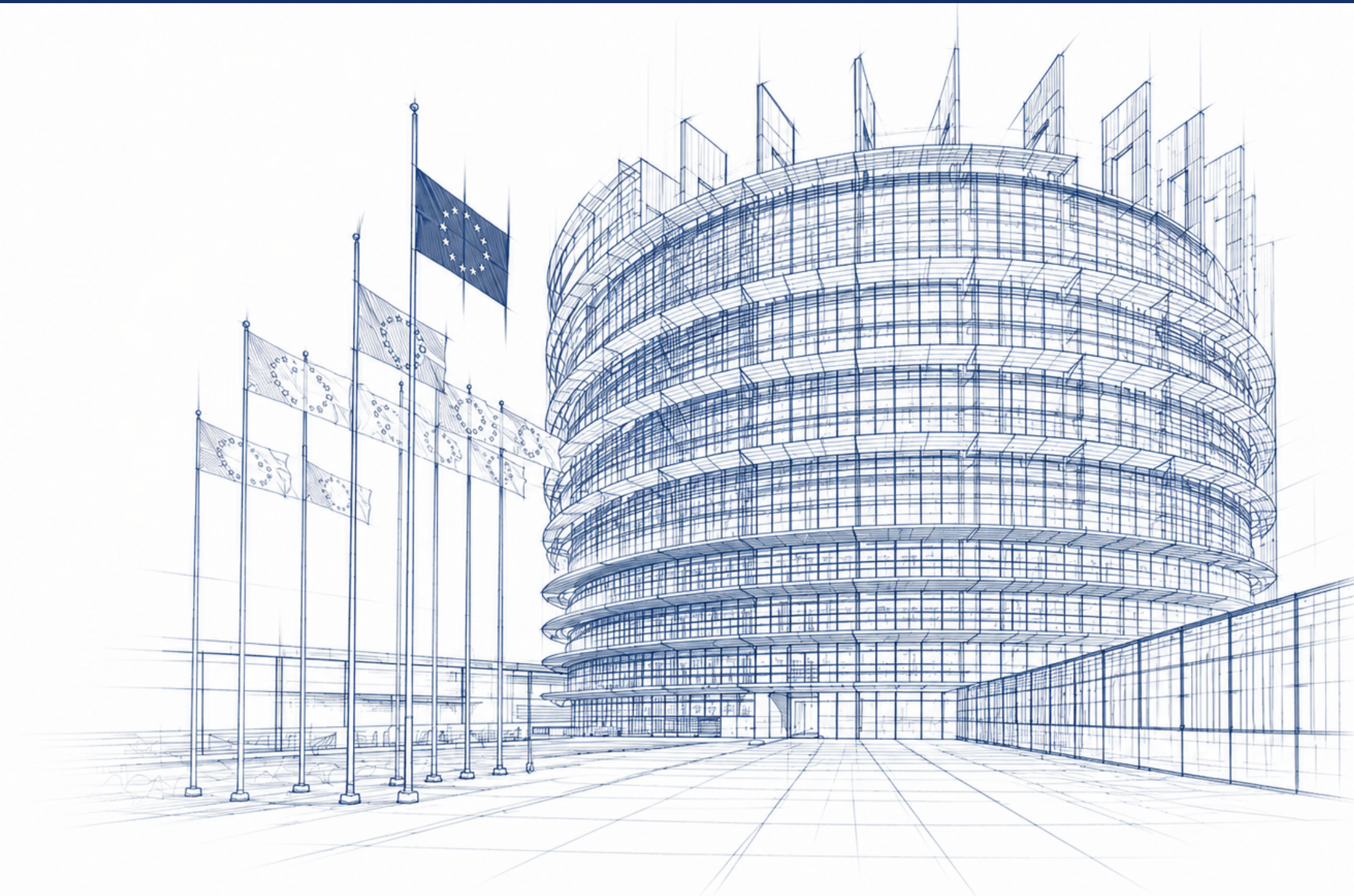
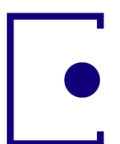




DOSSIER TECNICO – 21.09.2026

Il sistema ETS dell'Unione Europea: evoluzione normativa, funzionamento e prospettive di riforma

A cura di Imprese di Talento, Public Affairs & Policy Advisory



Il sistema ETS dell'Unione Europea: evoluzione normativa, funzionamento e prospettive di riforma

Il Sistema ETS (Emission Trading System) venne costituito con la Direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema di scambio per le quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione Europea. L'obiettivo è affrontare i cambiamenti climatici riducendo le emissioni in modo economicamente efficiente. Questo sistema si basa sul principio del "cap and trade" (limitazione e scambio). Il tetto (cap) si riferisce al limite fissato sulla quantità totale di emissioni generate, il quale viene ridotto ogni anno in linea con l'obiettivo climatico. Questo limite viene espresso in quote di emissione, in cui una quota dà diritto a emettere una tonnellata di CO₂ equivalente; le quote vengono vendute all'asta e possono essere scambiate. In certi casi le imprese ricevono alcune quote a titolo gratuito; questa allocazione si basa al momento su 54 parametri di performance; uno dei criteri principali riguarda il cosiddetto Carbon Leakage Risk (ossia il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio). Le entrate dell'ETS confluiscono principalmente nei bilanci nazionali e, dal 2023, gli Stati membri devono utilizzarle per sostenere investimenti volti alla transizione energetica.

Evoluzione normativa

Il Protocollo di Kyoto del 1997 fissò per la prima volta obiettivi di riduzione delle emissioni giuridicamente vincolanti; questo determinò la necessità di strumenti politici per raggiungere tali obiettivi. Nel marzo 2000, la Commissione europea presentò un Libro Verde contenente le prime idee sulla progettazione del sistema ETS dell'UE. La Direttiva ETS venne successivamente adottata nel 2003 e il sistema fu avviato nel 2005; nel corso degli anni fu sottoposta a diverse revisioni. Il sistema si trova attualmente nella sua quarta fase (2021-2030). La Direttiva ETS per la quarta fase di scambio fu revisionata una prima volta nel 2018; successivamente, il 14 luglio 2021, la Commissione europea presentò "Pronti per il 55%" ("Fit for 55"), un insieme di proposte volte a riformare la politica climatica ed energetica dell'UE, incluso il sistema ETS, per attuare il Green Deal. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE approvarono tutte le proposte relative all'ETS entro giugno 2023. Le principali modifiche concordate nella revisione 2023 della Direttiva ETS includono un inasprimento del tetto per ridurre le emissioni del 62% entro il 2030, rispetto ai livelli del 2005; l'assegnazione gratuita di quote alle imprese fu ridotta e resa condizionata agli sforzi di decarbonizzazione delle imprese; furono mobilitate maggiori risorse per sostenere cittadini e imprese nella transizione verde. Inoltre, gli Stati membri si impegnarono a destinare tutte le entrate dell'ETS all'azione per il clima e a una transizione verde ed equa; di conseguenza, i bilanci del Fondo per l'innovazione e del Fondo di modernizzazione vennero aumentati.

L'ultima proposta: luglio 2026

Venerdì 17 luglio 2026, la Commissione europea ha presentato la nuova proposta di revisione dell'ETS. L'obiettivo di quest'ultima revisione è ridurre la pressione sull'industria mantenendo lo stesso obiettivo climatico. In altre parole, la Commissione punta a rallentare il ritmo di riduzione delle emissioni concesse, sostenendo che il target al 2040 resti raggiungibile poiché l'orizzonte si allunga e altri strumenti coprono la differenza.

Modifiche chiave

- Linear Reduction Factor (LRF): scende a 3,7% nel periodo 2031-2035 e all'1,7% nel 2036-2040; così facendo il tetto alle emissioni scende più lentamente, il che si traduce in più permessi CO₂ disponibili per le industrie;
- Crediti internazionali: consentiti fino al 2%, per finanziare progetti di decarbonizzazione fuori dall'UE invece di tagliare le emissioni in casa, dando più margine soprattutto nel periodo 2036-2040, quando i target diventano più stringenti;
- Assegnazioni gratuite: prolungate oltre il 2030 e rese più strettamente legate agli investimenti in decarbonizzazione in Europa;



- **Reinvestimento diretto:** la Banca per la Decarbonizzazione Industriale ha a disposizione 100 miliardi di euro da investire nella decarbonizzazione industriale in Europa, insieme all'obbligo per gli Stati membri di destinare il 50% delle entrate nazionali dell'ETS alla decarbonizzazione;
- **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM):** per i settori coperti da questo sistema di tariffazione, che si applica ai prodotti ad alta intensità energetica importati nell'Unione, la riduzione delle assegnazioni gratuite rallenta e la loro eliminazione progressiva si estende al 2038.

La proposta introduce ulteriori modifiche, tra cui la riforma del Market Stability Reserve. L'MSR è uno strumento volto a correggere gli squilibri causati dalla circolazione di quote sul mercato; in altre parole, se sul mercato circolano troppe quote, il prezzo della CO₂ tende a scendere; se ce ne sono troppo poche, tende a salire. Al momento, la riserva può contenere al massimo 400 milioni di quote; ogni quota di eccedenza viene automaticamente cancellata. La proposta di luglio della Commissione proponeva di eliminare questo tetto. Il 15 settembre, invece, il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione sulla componente MSR (367 voti favorevoli, 240 contrari, 59 astensioni), innalzando la soglia di cancellazione delle quote in eccedenza da 400 a 650 milioni a partire dal 1° febbraio 2027; una misura di compromesso rispetto alla proposta della Commissione, per garantire più stabilità dei prezzi della CO₂.

Inoltre, per ridurre il rischio di carbon leakage per i settori industriali energivori, la Commissione proponeva di utilizzare circa 88 milioni di quote ETS aggiuntive da allocare gratuitamente; secondo le stime della Commissione, ciò corrisponderebbe a circa 6 miliardi di euro di risparmio per l'industria. Il 16 settembre il Consiglio dell'Unione europea ha definito la propria posizione sulla revisione dei benchmark heat and fuel per il periodo 2026-2030, aggiungendo altre 33 milioni di quote a quelle proposte dalla Commissione.

Altre modifiche includono il rafforzamento del sistema ETS per i settori dell'aviazione e del trasporto marittimo, estendendo l'ETS anche all'incenerimento dei rifiuti. In concomitanza con la revisione dell'ETS è stato presentato anche il Piano di Elettrificazione, volto a rendere l'elettrificazione economicamente più conveniente rispetto al fossile, altrimenti l'incentivo a investire resterebbe debole indipendentemente dai permessi gratuiti concessi.

Obiettivi prefissati

Il sistema ETS ha come obiettivo principale quello di contribuire al raggiungimento dei target climatici dell'Unione Europea. Nel marzo 2026, l'UE ha modificato la Legge europea sul clima, introducendo per il 2040 un obiettivo di riduzione delle emissioni del 90% rispetto ai livelli del 1990. Di questa riduzione, almeno l'85% dovrà essere conseguito attraverso misure interne all'Unione, mentre fino al 5% potrà essere coperto mediante crediti internazionali di carbonio. Il fine ultimo è garantire che l'UE raggiunga la neutralità climatica entro il 2050 attraverso il raggiungimento di un traguardo intermedio di riduzione, entro il 2030, delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990. In aggiunta, i recenti sviluppi nel quadro internazionale hanno reso evidente la dipendenza dell'Europa dai combustibili fossili importati, esponendola ripetutamente a shock geopolitici, la cui conseguenza è stata l'aumento dei prezzi dell'energia sia per le famiglie sia per le imprese, indebolendo la competitività. È in questo contesto che è stato presentato il Piano di elettrificazione, il cui obiettivo indicativo è stato fissato al 46%.

Monitoraggio dell'efficacia del sistema

Nell'ambito del sistema ETS, le imprese sono tenute a monitorare e comunicare le proprie emissioni su base annuale nonché a restituire un numero sufficiente di quote per coprire integralmente le proprie emissioni. Il mancato rispetto di tali obblighi comporta l'applicazione di sanzioni importanti, ossia 100 euro per ogni tonnellata di emissioni in eccesso. Prima dell'inizio del periodo di monitoraggio, gli impianti industriali e gli operatori aerei devono sottoporre il proprio piano di monitoraggio all'approvazione dell'autorità competente. Per gli impianti industriali, tale piano costituisce parte integrante dell'autorizzazione alle emissioni di gas a effetto serra. Contestualmente all'introduzione del



nuovo obiettivo climatico per il 2040, definito nel marzo 2026, è stata inoltre introdotta una valutazione biennale dei traguardi intermedi e delle traiettorie di decarbonizzazione, applicabile a decorrere dal 6 marzo 2027. Al momento non sono previsti ulteriori step di rendicontazione per valutare l'efficacia della proposta della Commissione.

Nella fase attuale, nessuna delle proposte è definitiva; proseguirà il negoziato tra Commissione, Parlamento e Consiglio europei.

Fonti:

- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“Development of EU ETS (2005–2020)”*, 5 giugno 2025.
- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“Monitoring, reporting and verification”*, 22 giugno 2026.
- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“About the EU ETS”*, 13 maggio 2026.
- EUR-Lex, *“Sistema di scambio per le quote di emissioni dell’Unione europea”*, 10 ottobre 2025.
- Commissione europea, *“Commission boosts Europe’s competitiveness with stronger carbon market and Electrification Action Plan”*, 16 luglio 2026.
- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“2050 long-term strategy”*, 10 giugno 2026.
- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“2040 climate target”*, 7 aprile 2026.
- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“Carbon leakage”*, 1° ottobre 2025.
- Commissione europea – Direzione generale Azione per il clima, *“About free allocation”*, 24 marzo 2026.
- Consiglio dell’Unione Europea – Comunicato stampa, *“ETS: il Consiglio approva una misura mirata per proteggere i settori ad alta intensità energetica dalle emissioni di carbonio.”*, 16 settembre 2026.