

EU ETS, ETS 2 e Fit for 55: Prospettive per Imprese e Operatori

Nel corso della riunione del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo scorsi, è tornata al centro del dibattito la riforma dell'Emission Trading Scheme (ETS), il meccanismo europeo che regola lo scambio di quote di emissioni. L'estensione dell'ETS al trasporto stradale e al riscaldamento degli edifici è prevista per il 2028, nell'ambito del più ampio programma Fit for 55. Tuttavia, le attuali tensioni internazionali – con particolare riferimento ai conflitti in Iran e Libano e al blocco dello Stretto di Hormuz – hanno determinato un significativo aumento del prezzo del petrolio. Su questo sfondo, diversi Stati membri, tra cui l'Italia, stanno sollecitando un ridimensionamento degli obiettivi e un rinvio dell'entrata in vigore dell'ETS 2.

I Il quadro d'insieme: brevi cenni

L'EU ETS (il sistema "storico", operativo dal 2005) copre i settori dell'energia, dell'industria pesante, dell'aviazione e – dal 2024 – del trasporto marittimo, con un obiettivo di riduzione delle emissioni del 62% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005. La normativa di riferimento è la Direttiva 2003/87/CE, come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/959.

Il meccanismo opera secondo il principio del *cap-and-trade*: viene fissato un tetto massimo alle emissioni totali che i settori regolamentati possono rilasciare, e questo limite diminuisce progressivamente nel tempo. Le imprese devono ottenere o acquistare quote di emissione (European Union Allowances - EUA), ciascuna delle quali autorizza l'emissione di una tonnellata di CO₂ equivalente. Le quote possono essere scambiate sul mercato: le aziende più virtuose possono vendere le quote in eccesso, mentre quelle che superano il proprio limite devono acquistarne ulteriori. Questo crea un incentivo economico alla riduzione delle emissioni, premiando chi investe in tecnologie pulite e innovazione.

II ETS 2: il nuovo sistema per trasporti ed edifici

L'ETS 2 è il nuovo sistema dedicato a edifici, trasporto stradale e piccole industrie non coperte dall'ETS tradizionale, disciplinato dal Capo IV bis della Direttiva 2003/87/CE (articoli 30 bis e seguenti). Il sistema adotta un approccio upstream: il soggetto obbligato è il "regulated entity" che immette i combustibili in consumo ed è tenuto al pagamento delle accise, non l'utilizzatore finale. A differenza dell'ETS tradizionale, non sono previste quote gratuite: tutte le quote sono collocate all'asta.

Sebbene la restituzione delle quote nell'ambito dell'ETS 2 inizierà solo nel 2028 per le emissioni del 2027, il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni sono già in vigore dal 1° gennaio 2025.

Entrambi i sistemi si inseriscono nel più ampio pacchetto Fit for 55, che punta a una riduzione complessiva delle emissioni nette del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Il quadro normativo di riferimento è il Regolamento (UE) 2021/1119 (la "Legge Europea sul Clima") e gli atti collegati adottati nel 2023.

III Le novità del pacchetto Fit for 55

Il pacchetto Fit for 55, adottato nel 2023, ha riformato in modo significativo il sistema ETS attraverso due direttive principali:

- a) la Direttiva (UE) 2023/959 ha introdotto modifiche rilevanti: innalzamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni al 62% entro il 2030; estensione al trasporto marittimo (graduale dal 2024: 40% nel 2024, 70% nel 2026, 100% dal 2027); eliminazione progressiva delle quote gratuite per i settori industriali; creazione dell'ETS 2 per edifici, trasporti e settori aggiuntivi;
- b) la Direttiva (UE) 2023/958 ha invece riformato le regole per il settore aviazione, con l'eliminazione delle quote gratuite dal 2026.

IV Gli strumenti complementari

Accanto alle riforme dell'ETS, il pacchetto Fit for 55 ha introdotto altri strumenti rilevanti:

- 1) il CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), istituito dal Regolamento (UE) 2023/956, è il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. Serve a evitare che le imprese europee siano penalizzate rispetto ai concorrenti extra-UE che non sopportano costi analoghi per le emissioni. I settori coinvolti sono quelli dei prodotti siderurgici, alluminio, cemento, fertilizzanti, energia elettrica e idrogeno. La fase transitoria è iniziata il 1° ottobre 2023 con obblighi di comunicazione; dal 2027 scatterà l'obbligo di acquisto dei certificati CBAM;

CHIOMENTI

- 2) il Fondo Sociale per il Clima, disciplinato dal Regolamento (UE) 2023/955, è pensato per attenuare l'impatto sociale dell'ETS 2. Sarà operativo dal 2026 al 2032 e destinerà risorse significative (almeno 86,7 miliardi di euro a livello UE) per sostenere famiglie vulnerabili e microimprese;
- 3) la Riserva Stabilizzatrice del Mercato (MSR), originariamente istituita dalla Decisione (UE) 2015/1814 e rafforzata dalla Decisione (UE) 2023/852, è il meccanismo che regola l'offerta di quote sul mercato per evitare eccessive oscillazioni dei prezzi.

V

L'eliminazione delle quote gratuite

La Direttiva (UE) 2023/959 disciplina l'eliminazione progressiva delle quote gratuite secondo due distinti meccanismi.

Per i settori soggetti al CBAM – cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, idrogeno ed energia elettrica – la riduzione avviene attraverso l'applicazione di un "fattore CBAM" che diminuisce progressivamente: dal 100% nel 2023-2025, al 97,5% nel 2026, fino all'azzeramento completo nel 2034.

Per gli impianti non coperti dal CBAM, non è previsto un *phase-out* automatico, ma dal 2026 l'assegnazione è subordinata a condizioni più stringenti: svolgimento di audit energetici o adozione di un sistema di gestione dell'energia certificato e attuazione delle raccomandazioni di efficientamento. L'inosservanza comporta una riduzione del 20% dell'assegnazione gratuita.

VI

Il recepimento in Italia

L'Italia ha recepito le nuove regole con il D.Lgs. 10 settembre 2024, n. 147, che modifica il D.Lgs. 47/2020 e introduce l'art. 42-ter per disciplinare l'ETS 2.

Gli obblighi di monitoraggio sono in vigore dal 1° gennaio 2025. La comunicazione annuale delle emissioni deve essere trasmessa entro il 30 aprile di ogni anno (prima comunicazione rilevante: 30 aprile 2026). Dal 2028 scatterà anche l'obbligo di restituzione delle quote, da effettuare entro il 31 maggio di ogni anno. Il Portale ETS 2 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) è già operativo.

VII

Il dibattito in corso

Il sistema ETS è al centro di un acceso dibattito europeo. L'Italia ha chiesto una revisione del meccanismo, sostenendo che esso incida sulla competitività delle imprese. La crisi energetica, aggravata dai conflitti internazionali, ha aumentato le pressioni sui prezzi dell'energia e accentuato le divisioni europee sulle politiche climatiche.

CHIOMENTI

Nel quadro così delineato, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare una revisione del sistema ETS al più tardi entro luglio 2026, per ridurre la volatilità del prezzo del carbonio e attenuare il suo impatto sui prezzi dell'energia elettrica, preservando nel contempo il ruolo essenziale dell'ETS nella transizione climatica attraverso un segnale di prezzo basato sul mercato.

Nel frattempo, sul piano nazionale il legislatore è intervenuto con l'art. 6 del decreto-legge n. 21/2026 ("DL Bollette"), attualmente in fase di conversione con numerosi emendamenti richiesti e oggetto di critiche da parte di chi vi ravvisa un sussidio alle centrali a gas. La norma introduce rimborsi per i produttori termoelettrici a gas — comprendendo i costi ETS e componenti della tariffa di trasporto del gas naturale — da trasferire integralmente nelle offerte sotto la vigilanza di ARERA; per il rimborso dei costi ETS (comma 3) l'efficacia è subordinata alla preventiva autorizzazione della Commissione europea, con copertura del mancato gettito tramite componenti applicate ai prelievi di energia elettrica. La misura, inedita nel panorama UE, persegue l'obiettivo di attenuare volatilità e riflessi di costo per i clienti finali, ma richiede un'implementazione rigorosa e una calibratura attenta delle coperture tariffarie per evitare effetti redistributivi indesiderati. L'esito della procedura in materia di aiuti di Stato e il coordinamento con il quadro ETS saranno determinanti per valutarne la sostenibilità regolatoria e gli impatti concorrenziali.

Considerazioni conclusive

Il sistema ETS si conferma uno strumento centrale della politica climatica europea, destinato a incidere in modo crescente sulle strategie industriali e sulla competitività delle imprese. L'evoluzione normativa in corso - dall'estensione dell'ETS 2 ai nuovi settori, all'eliminazione progressiva delle quote gratuite, fino alle misure nazionali di contenimento dei costi - richiede un monitoraggio costante e una pianificazione attenta degli adempimenti.

Per gli operatori del settore energetico e per le imprese soggette agli obblighi ETS, il quadro attuale impone un approccio proattivo: dalla verifica dei nuovi obblighi di monitoraggio e comunicazione, all'analisi degli impatti economici delle riforme in arrivo.

Contatti

Avv. Filippo Brunetti

Partner – Chiomenti
T. +39 02 72157625
filippo.brunetti@chiomenti.net

Avv. Carola Antonini

Partner – Chiomenti
T. +39 02 72157675
carola.antonini@chiomenti.net

Avv. Pina Lombardi

Partner – Chiomenti
T. +39 02 72157891
pina.lombardi@chiomenti.net

Avv. Nicola Tursi

Senior Associate – Chiomenti
T. +39 02 721571
nicola.tursi@chiomenti.net
