



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di modifica della decisione relativa alla riserva stabilizzatrice del mercato per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale e ulteriori settori

Dossier n° 127 -
9 dicembre 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di decisione COM(2025)738</i>
Data di adozione	<i>27 novembre 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 192, paragrafo 1, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Lotta contro l'inquinamento; riserve; sistema UE di scambio delle quote di emissione; quota di emissione dell'UE; trasporto stradale; vendita all'asta; edificio; gas a effetto serra; permesso di inquinamento negoziabile; riduzione delle emissioni gassose</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>28 novembre 2025 – Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>13 febbraio 2026</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La proposta di decisione in esame, presentata il 27 novembre 2025, è volta a modificare la decisione (UE) 2015/1814 relativa alla **riserva stabilizzatrice** del mercato nel sistema dell'Unione per lo **scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra** (EU ETS). Obiettivo della modifica è quello di potenziare l'efficacia di tale strumento in relazione all'equilibrio tra domanda e offerta prima della piena operatività del nuovo sistema di scambio di quote di emissioni **ETS2**.

Questa proposta in estrema sintesi, (rinviano per dettagli al capitolo del presente dossier dedicato ai "principali contenuti della proposta") introduce modifiche mirate ai parametri della riserva stabilizzatrice del mercato **per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale e ulteriori settori** per migliorare la stabilità del mercato e la prevedibilità dei livelli dei prezzi, senza incidere sull'assetto generale della riserva.

Tale riserva è stata istituita dalla decisione (UE) 2015/1814 ("decisione sulla riserva stabilizzatrice del mercato"), a seguito della modifica introdotta dalla direttiva (UE) 2023/959, che ha operato una revisione generale della materia introducendo il nuovo sistema di scambio di quote di emissioni, ETS2, distinto da

quello preesistente, volto a coprire e affrontare le emissioni di CO₂ nei settori dell'**edilizia**, del **trasporto stradale** e **ulteriori settori** (principalmente piccole industrie non coperte dall'attuale sistema ETS dell'UE).

Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione d'impatto

Contesto

Il nuovo sistema ETS2 dovrebbe diventare pienamente operativo nel **2027**.

In una lettera inviata in risposta alle preoccupazioni di **19 Stati, tra cui l'Italia**, e presentata al Consiglio Ambiente del 21 ottobre 2025, il commissario europeo Hoekstra ha riferito che la Commissione è al lavoro su una serie di **misure** per mantenere sotto controllo i prezzi dell'ETS2 e sostenere ulteriormente la transizione verso il riscaldamento e la mobilità puliti. La proposta in esame si inserisce in tale quadro e costituisce un passo per la realizzazione delle misure annunciate.

Oltre alla modifica della riserva stabilizzatrice del mercato proposta, tra le altre misure relative al quadro di attuazione dell'ETS2 figurano l'**avvio anticipato** delle **aste ETS2** e una nuova **struttura di prefinanziamento** per gli Stati membri (**ETS2 Frontloading Facility**) della **Banca europea degli investimenti** in collaborazione con la Commissione europea.

Secondo fonti informali, in occasione del Consiglio ambiente del 21 ottobre 2025, l'**Italia**, pur condividendo la necessità di intervenire sulla volatilità, avrebbe evidenziato l'opportunità di **un'analisi approfondita** e basata su **dati verificabili** prima di assumere decisioni operative, richiamando la connessione diretta tra l'ETS2 e il più ampio obiettivo climatico 2040. L'Italia avrebbe ribadito la necessità di mantenere un approccio pragmatico e proporzionato, che non comprometta la stabilità sociale né la credibilità del percorso di transizione, sottolineando la necessità di assicurare adeguate misure di protezione per i soggetti vulnerabili e di preservare il consenso pubblico verso le politiche climatiche.

Da fonti informali si apprende che anche nella lettera indirizzata ai capi di Stato e di Governo prima del Consiglio europeo del 23 e del 24 ottobre 2025 la Presidente della Commissione europea ha manifestato la propria intenzione di proporre misure per facilitare l'entrata in vigore dell'ETS 2. Il **Consiglio europeo** del 23 ottobre 2025 ne ha preso atto nelle **conclusioni invitando** la **Commissione** a **presentare** una **revisione** del quadro di attuazione dell'**ETS 2**, compresi tutti gli aspetti pertinenti.

Contestualmente, sia il **Consiglio** che il **Parlamento europeo** hanno adottato il proprio mandato negoziale sulla **proposta** relativa al traguardo climatico dell'UE per il 2040, rispettivamente il 5 novembre 2025 e il 13 novembre 2025, sostenendo l'introduzione di una disposizione che preveda il **rinvio** di un anno, **dal 2027 al 2028, dell'entrata in vigore** dell'ETS 2 (vedi **mandato** negoziale del Consiglio e **mandato** negoziale del PE).

Su tale ultima proposta, il 30 settembre 2025, l'Assemblea della **Camera** dei deputati ha confermato il **parere motivato** adottato il 18 settembre dalla XIV Commissione "Politiche dell'UE" con il quale è stato contestato il **mancato rispetto** del **principio di sussidiarietà**, nonché del **principio di proporzionalità**.

Le motivazioni della proposta

In primo luogo, la Commissione afferma di aver costantemente **monitorato** il **funzionamento** della riserva stabilizzatrice del mercato, come previsto dalla decisione (UE) 2015/1814, al fine di garantirne l'idoneità allo scopo. **Sviluppi recenti** indicano che modifiche mirate di alcuni parametri contribuirebbero a migliorare la prevedibilità del mercato e la stabilità delle variazioni dei prezzi nei primi anni del nuovo sistema.

Detti sviluppi - specifica la Commissione - tengono conto dell'esperienza maturata con l'attuazione dell'ETS2 da parte della Commissione e delle autorità nazionali, dell'avvio del monitoraggio e della comunicazione delle emissioni, dell'ampio spettro delle proiezioni relative ai prezzi futuri delle quote dell'ETS2 e della complessità di prevedere gli indicatori di mercato sul versante della domanda. Hanno inoltre chiarito quali fattori dovrebbero influenzare la stabilità del mercato e la prevedibilità a lungo termine, vale a dire, tra l'altro: la rapidità di attuazione delle politiche e delle misure complementari degli Stati membri verso gli obiettivi energetici e climatici per il 2030 e l'annullamento delle quote non svincolate dalla riserva entro il 31 dicembre 2030, che contribuisce all'incertezza sulla capacità di intervento a lungo termine della riserva stabilizzatrice del mercato.

In secondo luogo, la Commissione segnala che la proposta di modifica della riserva stabilizzatrice del mercato per ETS2 **risponde alla richiesta di un'ampia maggioranza di Stati membri e di molti deputati** al Parlamento europeo e può essere attuata prima del lancio del mercato ETS2.

Coerenza con il quadro giuridico dell'UE

La Commissione europea afferma che la coerenza complessiva della proposta con le altre normative dell'UE è garantita dalla coerenza del quadro legislativo vigente per il conseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia per il 2030 con il resto del **pacchetto "Fit for 55%"** valutata nell'ambito della valutazione d'impatto (di cui è disponibile una sintesi in lingua italiana) allegata alla direttiva (UE) 2023/959 che ha modificato la decisione sulla riserva stabilizzatrice del mercato. Inoltre, la Commissione sostiene che, apportando solo modifiche mirate alla riserva stabilizzatrice del mercato per l'ETS2, la sua coerenza con il quadro giuridico dell'UE sia garantita principalmente dalla coerenza dell'ETS2 con le stesse.

Valutazione

La proposta **non è accompagnata da una specifica valutazione d'impatto**. La Commissione non ha ritenuto necessario effettuarla in considerazione del fatto che la citata valutazione d'impatto svolta nel 2021 in occasione della proposta poi approvata come direttiva (UE) 2023/959 avrebbe già messo in luce quanto sia complesso definire i parametri iniziali della riserva stabilizzatrice del mercato per l'ETS2 e ha riconosciuto pertanto l'esigenza di migliorarli in una fase successiva.

Si ricorda che diverse proposte legislative presentate dalla Commissione in avvio del nuovo ciclo istituzionale europeo non sono accompagnate dalla valutazione di impatto. La XIV Commissione, nei documenti adottati in esito alla verifica di sussidiarietà sulle proposte in questione, ha formulato considerazioni critiche ritenendo che ciò pregiudichi la possibilità di ponderare adeguatamente gli effetti della proposta e le eventuali opzioni regolative alternative.

Anche lo stesso Mediatore europeo ha adottato una raccomandazione con cui ha criticato il modo in cui la Commissione europea ha applicato le proprie norme volte a "legiferare meglio" durante la preparazione di diverse proposte legislative. La raccomandazione evidenzia diverse carenze procedurali che potrebbero costituire un caso di cattiva amministrazione, in particolare l'interpretazione estensiva del concetto di urgenza, utilizzata per eludere le valutazioni d'impatto e le consultazioni pubbliche.

Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione europea riferisce di aver tenuto conto sia della **consultazione** dei portatori di interessi svolta nel quadro del **riesame del 2021** dell'EU-ETS e della riserva stabilizzatrice del mercato sia di un **dialogo regolare** condotto con le **autorità nazionali competenti** e i **portatori di interessi** su varie questioni relative all'attuazione dell'ETS2. Secondo quanto riportato dalla Commissione, la maggior parte degli Stati membri ha espresso **preoccupazioni** in merito all'incertezza che caratterizza i livelli iniziali dei prezzi delle quote ETS2, che complica la

preparazione delle politiche complementari e delle misure di sostegno necessarie per decarbonizzare tali settori.

Principali contenuti della proposta

La proposta consta di **due articoli**.

L'**articolo 1** introduce modifiche all'articolo 1-*bis* della [decisione](#) sulla riserva stabilizzatrice del mercato, al fine di **aumentare la stabilità** del mercato e **ridurre la volatilità** dei prezzi.

In particolare, il paragrafo 1 intende sopprimere la seconda frase del paragrafo 3 del suddetto articolo 1-*bis* allo scopo di eliminare la clausola che prevede l'annullamento delle **quote integrate** nella riserva stabilizzatrice del mercato per i settori dell'edilizia e del trasporto stradale e ulteriori settori **che non sono state svincolate entro il 31 dicembre 2030** al fine di aumentare la prevedibilità del mercato e la fiducia degli operatori.

Il paragrafo 3 interviene sull'articolo 1-*bis*, paragrafo 5, per modificare il **meccanismo del tasso di iniezione** prevedendo un'iniezione della riserva stabilizzatrice del mercato nel caso in cui il numero totale di quote in circolazione (TNAC) è compreso tra 210 e 260 milioni. In tal caso l'iniezione sarà pari a 100 milioni di quote meno il doppio della differenza tra il TNAC e la soglia di 210 milioni. La suddetta modifica mira a permettere uno svincolo più graduale e reattivo dalla riserva nel caso in cui il TNAC raggiunga un livello inferiore a 260 milioni e a garantire una maggiore stabilità del mercato affrontando la situazione di incertezza che si verrebbe a creare in presenza di un TNAC molto vicino alla soglia inferiore, per cui l'iniezione sul mercato di quote della riserva stabilizzatrice del mercato potrebbe essere determinata da una singola quota in più o in meno nel TNAC.

Il paragrafo 4 rafforza il **meccanismo di controllo dei prezzi eccessivi**, previsto dalla [direttiva](#) 2003/87/CE e attivabile due volte nell'arco di un anno, mediante l'aggiunta di un meccanismo di integrazione di 20 milioni di quote al numero totale di quote da immettere nell'ambito del predetto meccanismo. Il meccanismo di controllo dei prezzi eccessivi intende garantire la stabilità dei prezzi nei primi tre anni dell'ETS2 svincolando 20 milioni di quote dalla riserva stabilizzatrice del mercato se il prezzo del carbonio supera i 45 euro per tonnellata.

L'**articolo 2** riguarda l'**entrata in vigore** della proposta.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 192**, **paragrafo 1** del **TFUE**, che stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'UE per realizzare gli **obiettivi** dell'**articolo 191** in materia di **politica ambientale**.

Sussidiarietà

La Commissione europea motiva la **necessità di intervenire** a livello UE in quanto gli obiettivi dell'EU ETS, e nello specifico della riserva stabilizzatrice del mercato, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai singoli Stati membri. Il **valore aggiunto** dell'intervento consiste nel fatto che un'azione coordinata dell'UE è più efficace per contrastare un problema transfrontaliero come i cambiamenti climatici.

Proporzionalità

La Commissione ritiene la proposta **coerente con il principio di proporzionalità** in quanto non va al di là di quanto necessario per conseguire in modo efficace l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 dell'UE.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria e non [risulta](#) ancora assegnata presso le Commissioni del Parlamento europeo.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Svezia e Finlandia. **Nessuna di tali assemblee ha segnalato di aver individuato al momento aspetti rilevanti o comunque di avere informazioni importanti da scambiare.**