



MEMORIA PARLAMENTARE

Osservazioni Confindustria sulla proposta di decisione UE relativa alla riserva stabilizzatrice del mercato ETS2 e sugli impatti economici e sociali dell'avvio del sistema

Position Paper

Gennaio 2026



1. Premessa

Confindustria ringrazia la Commissione per l'opportunità di contribuire all'esame della proposta di decisione relativa alla **Market Stability Reserve (MSR) applicabile al nuovo sistema ETS per edifici, trasporto stradale e altri settori (c.d. ETS2)**, destinato ad entrare in operatività dal 1° gennaio 2027.

Il dossier in esame si colloca nella traiettoria normativa avviata dalla direttiva (UE) 2023/959 (c.d. "direttiva ETS2"), che ha esteso e adattato il quadro ETS introducendo – per ETS2 – strumenti specifici di gestione dell'offerta di quote e di controllo della volatilità dei prezzi, proprio per la maggiore complessità di previsione della domanda nei settori inclusi (edilizia e trasporto stradale).

In tale contesto, la proposta di decisione in esame deriva dalla volontà – evidenziata anche dalla fase preparatoria e dalle analisi condotte dagli Stati Membri – di migliorare liquidità, prevedibilità e stabilità del nuovo mercato ETS2, riducendo la volatilità e contenendo incrementi eccessivi di prezzo.

Confindustria valuta positivamente l'obiettivo generale di rendere il mercato delle quote di emissione più ordinato e meno volatile, ma ritiene necessario evidenziare che **le modifiche proposte, seppur migliorative in senso lato, non sono ancora sufficienti a garantire un avvio “socialmente ed economicamente sostenibile” dell’ETS2 nel 2027**. L'ETS 2 rischia infatti di determinare impatti potenzialmente significativi su famiglie e PMI che – in larga parte – non dispongono di capacità finanziarie e/o tecniche per effettuare in tempi brevi investimenti di sostituzione tecnologica ad alta efficienza.

2. Analisi della proposta di decisione UE

La proposta di decisione interviene sul funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato (MSR) dell'ETS2 con l'obiettivo di rafforzare la prevedibilità del nuovo mercato e di attenuarne la volatilità nella fase di avvio.

In sintesi, le misure prospettate mirano a:

- eliminare la scadenza del 31 dicembre 2030 per le quote ETS2 detenute nella riserva e non svincolate;
- rendere più graduale e reattivo il meccanismo di svincolo delle quote dalla MSR verso le aste;



- rafforzare il meccanismo di controllo dei prezzi previsto dalla disciplina ETS2, incrementando la capacità di risposta in presenza di picchi.

Pur apprezzando l'obiettivo di migliorare l'assetto di stabilizzazione del mercato, restano centrali le criticità connesse alla sostenibilità economica e sociale dell'avvio dell'ETS2 nel contesto italiano, che si ritengono determinanti ai fini della valutazione complessiva del dossier.

3. Posizionamento di Confindustria

Confindustria ritiene doveroso rappresentare con la massima chiarezza che, per come è configurato oggi l'ETS2 e alla luce delle condizioni strutturali del contesto tecnologico, **l'avvio del sistema al 1° gennaio 2027 presenta criticità molto rilevanti e rischia di produrre effetti economici e sociali di difficile gestione. La difficoltà non è marginale né circoscritta**: riguarda la capacità effettiva del sistema Paese di sostenere, in un orizzonte così ravvicinato, un segnale di costo addizionale su riscaldamento e mobilità senza disporre, su larga scala, di alternative tecniche, tecnologiche e finanziarie immediatamente praticabili.

Per questa ragione, Confindustria esprime una forte **contrarietà rispetto a una partenza così ravvicinata dell'ETS2** e ritiene indispensabile che la tempistica di avvio sia oggetto di una rivalutazione sostanziale, anche considerando che l'attuale impostazione prevede una sospensione limitata ad un anno rispetto all'iniziale termine, non adeguata a fronteggiare le criticità evidenziate.

Per Confindustria **gli interventi proposti**:

1. aumentare la prevedibilità regolatoria (eliminando la scadenza 2030 per le quote in MSR);
2. ridurre volatilità e “shock” da soglia con un'iniezione più graduale legata al TNAC nell'intervallo 210–260 milioni e con formula progressiva;
3. rafforzare la reazione a picchi di prezzo, potenziando la capacità del meccanismo di controllo previsto a 45 €/tCO₂ con ulteriori 20 milioni di quote;

rappresentano un miglioramento dell'architettura di stabilizzazione del mercato ETS2, senza esaurirne tutte le criticità, in quanto l'effetto economico del *carbon price* si trasmette su consumi essenziali e diffusi e incontra, nei settori interessati, vincoli tecnici e finanziari che limitano la capacità di risposta di famiglie e PMI nel breve periodo.



In tale quadro, Confindustria richama inoltre l'**esigenza che l'assetto dell'ETS resti orientato a prevenire fenomeni di eccessiva volatilità** e dinamiche non coerenti con i fondamentali. È essenziale mantenere elevata l'attenzione sul rischio di **eccessiva finanziarizzazione e di comportamenti speculativi, affinché il mercato resti funzionale agli obiettivi climatici** senza generare distorsioni sui prezzi finali, tanto più in un sistema che incide direttamente su beni essenziali.

3.1 Settore residenziale: vincoli strutturali del parco edilizio e capacità di investimento

Nel caso italiano, la struttura del **parco edilizio residenziale** e dei consumi termici rende particolarmente sensibile l'impatto di un prezzo della CO₂ applicato ai combustibili: **il gas naturale alimenta circa il 70% delle abitazioni e il riscaldamento rappresenta circa l'84% dei consumi termici residenziali**, con un'incidenza maggiore nelle aree del Paese caratterizzate da più elevati fabbisogni di riscaldamento. Ne deriva che **un incremento di costo associato al carbon price può riflettersi rapidamente sulle bollette** delle famiglie, soprattutto nei mesi invernali e nei territori maggiormente dipendenti dal riscaldamento.

Quanto alla possibilità di sostituzione tecnologica, emerge che **una diffusione rapida e generalizzata di soluzioni elettriche ad alta efficienza, come le pompe di calore, incontra limiti strutturali e socioeconomici**. In particolare, a fronte di un bacino di 16,6 milioni di abitazioni in classe energetica F–G, la fattibilità tecnica delle pompe di calore risulta concretamente applicabile solo a una quota parziale (circa 5,9 milioni di unità), che si riduce ulteriormente (circa 1,76 milioni) se si considera la sostenibilità economica per le famiglie in funzione delle condizioni reddituali.

Sotto il profilo economico, va considerato che **il 69% dei contribuenti presenta redditi inferiori a 26.000 euro e che interventi con costi iniziali oltre 10.000 euro per abitazione rappresentano**, per una parte ampia della popolazione, **una barriera significativa**, soprattutto se confrontati con soluzioni sostitutive a minor costo iniziale (ad esempio caldaie a condensazione nell'ordine di 2.000 euro). A ciò si aggiunge che il risparmio annuo medio delle famiglie è inferiore a 3.000 euro, con una ricchezza linda prevalentemente non finanziaria e una liquidità attorno al 30%, elementi che limitano ulteriormente la possibilità di sostenere investimenti elevati senza strumenti di supporto adeguati.

Sussistono, inoltre, **vincoli tecnici e pratici che condizionano la scalabilità delle sostituzioni**: nel campione analizzato, solo il 41% delle abitazioni dispone di uno spazio esterno potenzialmente utilizzabile per l'installazione, e l'assenza di spazi esterni costituisce un ostacolo rilevante soprattutto per gli appartamenti con impianti autonomi. Sul piano dei tempi, **il processo di sostituzione** con pompe di calore richiede mediamente 12 settimane (sopralluogo, progettazione e installazione), contro pochi giorni necessari per la sostituzione



con tecnologie tradizionali, e richiede competenze specialistiche non ancora pienamente diffuse.

Nel complesso, ne discende che **un percorso di completa elettrificazione del riscaldamento residenziale non risulta, nelle condizioni attuali, né tecnicamente praticabile su larga scala né economicamente sostenibile per una quota ampia di famiglie**. Tale evidenza rafforza la necessità di evitare che, nella fase di avvio dell'ETS2, il segnale di prezzo determini un aggravio immediato dei costi senza che esistano, per la maggioranza delle famiglie, alternative tecnicamente realizzabili e finanziariamente accessibili nel medesimo orizzonte temporale.

3.2 PMI e filiere: effetto costo su mobilità e logistica e trasferimenti lungo le catene del valore

Accanto al profilo sociale, Confindustria richiama il profilo economico-produttivo. **L'ETS2, incidendo sui combustibili per il trasporto stradale, rischia di generare un incremento dei costi lungo la filiera della logistica e dell'autotrasporto, con trasferimenti sui costi dei beni e dei servizi** e con un impatto potenzialmente significativo sulle imprese, in particolare sulle PMI che operano con margini più ridotti e minore capacità di assorbire shock di costo.

In tale contesto, si evidenzia che l'assoggettamento al meccanismo ETS2 degli operatori che immettono in consumo carburanti determina maggiori costi che ricadono sull'autotrasporto e, per effetto di traslazione lungo la catena del valore, possono colpire anche imprese soggette all'ETS1.

3.3 Condizioni abilitanti e profili implementativi: rischio operativo e incertezza regolatoria

Un quadro tecnologicamente neutrale di sostegno alla decarbonizzazione dei consumi interessati è una condizione necessaria se si volesse attuare l'ETS2, poiché incide su consumi energetici essenziali e diffusi, traducendosi in aumenti del costo della vita e delle attività di famiglie e imprese.

Confindustria sottolinea, inoltre, che la sostenibilità dell'avvio dell'ETS2 è strettamente legata alla chiarezza e alla prontezza del quadro implementativo, per evitare incertezza, oneri amministrativi e costi di compliance non proporzionati.

In tal senso, viene richiamata l'**esigenza di definire e chiarire gli aspetti attuativi dell'ETS2**, con particolare riguardo a autorizzazioni e piani di monitoraggio, anche attraverso un confronto strutturato con i soggetti interessati.

4. Conclusioni

Confindustria prende atto dell'obiettivo della proposta di decisione di rafforzare gli strumenti di stabilizzazione del mercato ETS2 e riconosce che gli interventi sulla MSR possono contribuire a migliorare liquidità, prevedibilità e contenimento della volatilità dei prezzi.

Tuttavia, la portata e la natura diffusa dell'ETS2, nonché le condizioni strutturali del contesto italiano, impongono di **valutare con particolare attenzione la sostenibilità complessiva dell'avvio del sistema**. Permangono vincoli tecnici, economici e organizzativi molto rilevanti nel settore residenziale, che limitano la possibilità di una sostituzione tecnologica rapida e sostenibile per una quota ampia di famiglie. Parallelamente, l'ETS2 è idoneo a produrre effetti di costo lungo la logistica e le catene del valore, con trasferimenti su prezzi e competitività che colpiscono in modo particolare le PMI. A ciò si aggiunge il tema della prontezza del quadro implementativo, essenziale per evitare incertezza e oneri non proporzionati.

Alla luce di tali elementi, **Confindustria ribadisce la forte preoccupazione e la netta contrarietà rispetto a un avvio dell'ETS2 al 1° gennaio 2027**: la partenza del meccanismo, nelle condizioni attuali, appare estremamente complessa da sostenere per il sistema Paese e rischia di **determinare impatti economici e sociali significativi** su famiglie e PMI, senza garantire nel breve periodo adeguate possibilità di adattamento tecnologico.

Pertanto, si ritiene necessario sospenderne l'applicazione fino a quando non siano disponibili adeguate tecnologie per la decarbonizzazione a prezzi competitivi effettivamente applicabili nei settori coinvolti