



*Ministero dell'Economia e delle
Finanze*

UFFICIO LEGISLATIVO - FINANZE

Al Dipartimento Politiche Europee

OGGETTO: Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM (2021) 564 che istituisce un Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

Con riferimento all'oggetto, si riscontra la nota di codesto Dipartimento, pari oggetto, del 14 settembre c.a., e si trasmette l'unito format, debitamente compilato.

**IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(documento firmato digitalmente)**

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere

- **Codice della proposta:** COM(2021) 564 del 14/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0214(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'economia e delle finanze

Premessa: finalità e contesto

Nell'ambito del pacchetto legislativo europeo "Pronti per il 55%", adottato il 14 luglio 2021, la Commissione propone di applicare un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (Carbon Border Adjustment Mechanism, "CBAM") alle importazioni di specifiche merci nel territorio doganale dell'Unione, al fine di prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

Il meccanismo consiste in un sistema di dichiarazioni in base al quale un soggetto autorizzato presenta all'autorità competente una dichiarazione annuale delle emissioni incorporate nelle merci importate e restituisce un certo numero di certificati CBAM corrispondenti alle emissioni dichiarate.

La proposta di regolamento, annunciata nella comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, "Il Green Deal europeo", mira a proteggere l'ambiente, garantendo che le merci importate da Paesi terzi siano soggette a un sistema normativo che applichi costi del carbonio equivalenti a quelli previsti per i prodotti interni (direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione europea, "ETS").

Il meccanismo, concepito come strumento d'intervento per il clima, in sostanza introduce una dinamica di mercato a tutela dell'integrità della politica climatica europea e mondiale, che intende, da un lato, ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'Unione e nel mondo, dall'altro, incoraggiare l'utilizzo di tecnologie più efficienti in termini di emissioni di gas a effetto serra da parte dei produttori di Paesi terzi.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. **Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica**

La base giuridica della proposta di regolamento è l'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE, secondo cui il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191 del TFUE, relativi alla politica dell'Unione in materia ambientale.

In proposito, gli obiettivi perseguiti dalla proposta di regolamento sono compresi nell'ambito applicativo dell'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, che menziona: la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici; la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Nondimeno, con riferimento alle disposizioni della proposta di regolamento che appaiono di natura principalmente fiscale, permane il dubbio circa l'applicabilità o meno, e, nel primo caso, della compatibilità con il summenzionato articolo 191, paragrafo 1, del TFUE, dell'articolo 192, paragrafo 2, lett. a), del TFUE, che attribuisce al Consiglio la facoltà di adottare, nell'ambito di politiche ambientali, disposizioni aventi principalmente natura fiscale, deliberando però all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. A fronte di tale dubbio, la Commissione ha in un primo momento difeso la scelta dell'articolo 191, paragrafo 1, del TFUE adducendo la natura eminentemente ambientale degli obiettivi perseguiti; ma, in un secondo momento, si è riservata di approfondire la questione nelle successive riunioni del gruppo di lavoro.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta di regolamento è conforme al principio di sussidiarietà, poiché si pone finalità di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra che possono essere perseguite più efficacemente a livello unionale. In particolare:

- il cambiamento climatico ha, per definizione, una dimensione transfrontaliera e non può essere affrontato unicamente con azioni a livello nazionale o locale, richiedendo un'azione coordinata a livello europeo che le rafforzi;*
- un meccanismo europeo crea un quadro comune e uniforme che assicura un'equivalenza tra la politica di fissazione del prezzo del carbonio applicata nel mercato interno dell'Unione e quella applicata alle importazioni;*
- un meccanismo uniforme disincentiva possibili scelte opportunistiche del mercato di destinazione da parte degli esportatori di Paesi terzi che ALTRIMENTI importerebbero merci nelle giurisdizioni dell'UE più indulgenti nell'applicazione DEL CBAM.*

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta è conforme al principio di proporzionalità, poiché, da un lato, l'intervento unionale si rende necessario in virtù della natura transfrontaliera del cambiamento climatico e, dall'altro, completa gli strumenti già in essere a livello domestico e dell'Unione. In particolare la proposta:

- massimizza, in sede di attuazione e applicazione del meccanismo, il ruolo delle autorità nazionali, nonché le loro esperienze già acquisite nella gestione del sistema ETS;*
- l'ambito di applicazione delle merci CBAM è strutturato in base ai settori e alle emissioni coperti dall'esistente sistema ETS, iniziando dai settori in cui le emissioni sono più elevate in termini assoluti;*
- i prodotti importati non sono trattati in modo meno favorevole rispetto ai prodotti nazionali fabbricati negli impianti che rientrano nell'esistente sistema ETS;*
- propone un periodo transitorio per consentire alle imprese di adeguarsi al nuovo meccanismo.*

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

Le sfide sollevate dai cambiamenti climatici richiedono una risposta globale immediata. Considerato l'elevato livello di ambizione dell'Unione europea in materia ambientale e climatica, annunciato nel 2020 con il Green Deal europeo, la Commissione propone di prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, in altri termini il rischio che la produzione sia trasferita dall'Unione ad altri Paesi con obiettivi di riduzione delle emissioni più contenuti ovvero che prodotti a più bassa intensità di emissioni siano sostituiti con beni equivalenti importati da Stati con regolamentazioni meno rigide in materia di emissioni.

Posto che i fattori alla base dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità, non arrestandosi ai confini nazionali, hanno dimensione mondiale, l'Unione intende esercitare i poteri attribuiti dagli Stati membri per indurre i produttori di Paesi terzi a rendere più ecologici i loro processi produttivi, al fine di salvaguardare, conservare e migliorare il capitale naturale europeo e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze.

In quest'ottica, di contrasto ai cambiamenti climatici e di tutela dell'ambiente e della salute, la proposta di istituire un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere che definisca il prezzo d'importazione di un numero limitato di beni altamente inquinanti in base al loro tenore di carbonio è, con riserva di ulteriori analisi sull'adeguatezza delle soluzioni individuate, apprezzabile.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55%", il meccanismo rappresenta una delle proposte legislative di maggior rilevanza sia per implicazioni interne all'Unione che esterne. La natura

trasversale del provvedimento ne testimonia lo spessore e si riflette nelle interrelazioni che questo ha con altre iniziative europee, in particolare con il sistema delle risorse proprie dell'Unione e il finanziamento della ripresa economica europea (Next Generation EU).

La proposta è in linea con l'Accordo inter-istituzionale del 16 dicembre 2020 concluso in sede di approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e con Next Generation EU. L'Accordo prevede infatti una tabella di marcia per l'adozione di risorse proprie secondo cui "La Commissione velocizzerà i suoi lavori e, a seguito delle valutazioni d'impatto avviate nel 2020, presenterà proposte relative a un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e a un prelievo sul digitale, accompagnate da una proposta relativa all'introduzione di nuove risorse proprie su tale base entro giugno 2021 in vista della loro introduzione al più tardi il 1 gennaio 2023". Il meccanismo, quale nuova risorsa propria dell'Unione, rileva per l'Italia sia in quanto contributore netto al bilancio UE che in quanto principale beneficiario delle risorse di Next Generation EU. Con riferimento al primo aspetto, il nuovo meccanismo rappresenta un'ulteriore entrata del bilancio e una risorsa alternativa al prelievo sul reddito nazionale lordo (RNL) degli Stati membri (che costituisce circa il 70% delle entrate dell'UE). Con riferimento al secondo aspetto, il meccanismo fa parte di un pacchetto di nuove risorse proprie concepito anche per contribuire al rimborso del prestito contratto per Next Generation EU e dei relativi interessi.

Inoltre, gli effetti concreti nonché le modalità operative di attuazione del CBAM meritano di essere valutati anche alla luce delle valutazioni di impatto predisposte dalla Commissione europea, delle analisi settoriali nazionali e della valutazione di medio termine prevista dalla proposta prima che lo strumento divenga cogente.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

In seno al Consiglio dell'Unione europea, è stato costituito, visto il carattere trasversale della proposta di regolamento, un gruppo di lavoro ad hoc (Ad Hoc Working Party on the carbon border adjustment mechanism, "AHWP") che si è riunito, in modalità video-conferenza, il 2 e 22 settembre u.s.

La Presidenza slovena auspica di presentare il meccanismo al Consiglio ECOFIN di novembre o dicembre 2021. Su invito della Presidenza, anche la delegazione italiana ha richiesto alla Commissione di chiarire talune incongruenze riscontrate in una prima lettura dell'articolato, sulla quale contiamo di ricevere riscontro nelle successive riunioni del gruppo di lavoro.

Durante l'AHWP del 22 settembre u.s., la Commissione, tenuto conto dell'obiettivo esclusivamente ambientale della proposta legislativa, ha sottolineato la necessità di non modificare la base giuridica attuale, affinché sia garantita la conformità del regolamento alla normativa sul commercio internazionale.

Il prossimo incontro del gruppo di lavoro ad hoc è previsto per il 14 ottobre p.v.

Le criticità maggiori sono da ricercarsi nella coesistenza, nel periodo di transizione previsto dal Regolamento, del CBAM con le assegnazioni gratuite nell'ambito dell'ETS agli impianti che producono le merci su cui è prevista l'applicazione del CBAM.

Pertanto, la discussione sul meccanismo è strettamente connessa al parallelo tavolo tecnico in merito alla proposta di rifusione della direttiva ETS (2003/87/CE).

Considerata la natura trasversale della proposta di regolamento, anche a livello nazionale è stato costituito un tavolo di coordinamento ministeriale con le amministrazioni interessate, al fine di acquisire informazioni rilevanti per il negoziato in corso e garantire uniformità di vedute e di indirizzo, tenuto conto anche degli impegni assunti in sede europea mediante il piano nazionale di ripresa e resilienza ("PNRR").

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Non si rilevano allo stato attuale impatti finanziari sulle entrate erariali dall'applicazione del CBAM, tenuto conto che il gettito derivante da tale strumento sarà presumibilmente incamerato come risorsa propria dell'UE.

Si evidenzia, tuttavia, che potrebbero derivare potenziali costi amministrativi a carico del bilancio nazionale dall'identificazione dell'Autorità competente (articolo 11 del Regolamento) e dalla definizione del ruolo delle autorità doganali, su cui il Regolamento pone oneri di controllo e rendicontazione. In tale contesto, si ritiene opportuno evidenziare che per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Ai sensi dell'articolo 288 del TFUE, "Il regolamento ... è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri".

Si segnala che per quanto riguarda le interazioni con l'ETS, gli aspetti che determineranno la coesistenza dei due sistemi durante il periodo di transizione saranno definiti nella modifica alla Direttiva ETS e nel successivo recepimento nella normativa nazionale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Non si ravvedono al momento effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

L'entrata in vigore del nuovo regolamento comporterà oneri gestionali e organizzativi per lo svolgimento delle attività di competenza delle autorità interessate. In particolare, vi sarà un aggravio delle formalità doganali, i cui correlati adempimenti verranno integrati nella Taric e per

i quali verrà svolta un'adeguata attività informativa e di supporto per cittadini ed imprese.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La misura è parte del più ampio pacchetto Fit for 55% e, in particolare in combinato disposto con la revisione della normativa ETS e della normativa Effort sharing, richiede sia monitorata nella sua attuazione pratica, al fine di verificarne l'impatto sui consumatori e sulle imprese.

Nello specifico, gli effetti derivanti dall'applicazione del regolamento CBAM sulle attività dei consumatori e delle imprese sono collegati all'aumento dei costi delle merci importate, riflessi indirettamente sui costi dei semiprodotti industriali e delle merci finite. Per le imprese è da sottolineare di contro l'effetto benefico derivante, per quelle che producono le merci identificate nell'allegato I del Regolamento, dalla maggiore competitività collegata all'aumento del prezzo dei rispettivi prodotti di importazione.

Altro

La proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali europee; inoltre, la posizione della delegazione italiana ai tavoli tecnici europei potrà evolvere anche in base alla cooperazione con le altre amministrazioni interessate e alla consultazione dei soggetti portatori di interesse.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere

- **Codice della proposta:** COM(2021) 564 del 14/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0214(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'economia e delle finanze

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)