

EFFETTI DEL GREEN DEAL EUROPEO SULLE FRONTIERE DOGANALI. CONSEGUENZE DEL CBAM

*EFFECTS OF THE EUROPEAN GREEN DEAL WITHIN CUSTOM BORDERS.
CONSEQUENCES OF CBAM*

Fabio Benintende

Doctorando Universidad Católica San Antonio de Murcia (UCAM)
E-mail: fbenintende@alu.ucam.edu

Francisco José Aranda Serna

Profesor Contratado Doctor Universidad Católica San Antonio de Murcia (UCAM).
E-mail: fjaranda@ucam.edu

María Mendez Rocasolano

Doctor en Derecho Universidad Complutense de Madrid. Coordinador de Investigación Facultad de
Derecho Universidad Católica de Murcia (UCAM).
E-mail: mmrocasolano@ucam.edu

Convidados

RIEPILOGO: Nell'ambito della lotta contro il cambiamento climatico, l'Unione europea (UE) ha introdotto un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) volto a raggiungere l'obiettivo provvisorio dell'UE di ridurre le emissioni di gas a effetto serra (GHG) del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. CBAM mira a introdurre un prezzo del carbonio per i prodotti importati nell'UE equivalente al prezzo del carbonio praticato per i prodotti fabbricati dai produttori dell'UE nell'ambito del sistema di scambio delle emissioni dell'UE (ETS - Emissions Trading System). In questo articolo si esaminerà la prospettiva di accettazione o rifiuto da parte di diversi paesi europei, nonché l'analisi dei problemi che possono sorgere sia nel settore doganale, ma anche in quello fiscale, finanziario e commerciale.

Palavras-chave: CBAM. Green Deal Europeo. Politiche di sostenibilità. Dogane.

ABSTRACT: As part of the fight against climate change, the European Union (EU) has introduced a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) aimed at meeting the interim EU target of reducing greenhouse gas (GHG) emissions in 55% below 1990 levels by 2030. The CBAM aims to introduce a carbon price for products imported into the EU equivalent to the carbon price charged for products made by EU producers under the Trading System of EU Emissions (ETS - Emissions Trading System). This article will examine the perspective of acceptance or rejection by several European countries, as well as the analysis of the problems that may arise from the customs area, and also from the fiscal, financial and commercial area.

Keywords: CBAM. European Green Deal. Sustainability policies. Customs.

SUMÁRIO: Introduzione. 1 L'iniziativa "Fit for 55" come misura contro il cambiamento climatico. 2 Conseguenze giuridiche del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (CBAM). 3 Influenza sulla normativa doganale da parte del CBAM: aspetti pratici e giuridici. Conclusioni. Bibliografia.

INTRODUZIONE

Nell'ambito degli accordi del Green Deal Europeo, la Commissione Europea ha avviato una nuova strategia di crescita volta a trasformare progressivamente l'Unione Europea in una società equa e prospera con un'economia moderna, competitiva ed efficiente nell'uso delle risorse, prevedendo che già che nel 2050 non genererà emissioni di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà disaccoppiata dall'uso delle risorse. Il Green Deal europeo mira anche a proteggere, conservare e valorizzare il capitale naturale dell'Unione e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi ambientali e dalle loro conseguenze. Allo stesso tempo, questa transizione dovrebbe essere giusta e inclusiva, senza lasciare indietro nessuno. (Commissione Europea, 2019a).

La Commissione ha inoltre annunciato nel piano d'azione dell'UE "Verso l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo" la promozione di strumenti e incentivi pertinenti per una migliore applicazione del principio "chi inquina paga" di cui all'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), completando così la graduale eliminazione dell'"inquinamento libero" per massimizzare le sinergie tra decarbonizzazione e inquinamento zero (Commissione Europea, 2023).

Tale percorso vede una pietra miliare nell'Accordo di Parigi, adottato nel dicembre 2015 nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici "UNFCCC", entrata in vigore nel novembre 2016. Le parti dell'Accordo di Parigi hanno convenuto, all'articolo 2, di mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali e agire per limitare tale aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali. Il clima e altre sfide ambientali e gli obiettivi dell'accordo di Parigi sono al centro del Green Deal europeo (Zachman & McWilliams, 2020).

Le conseguenze estremamente gravi della pandemia di COVID-19 sulla salute e sul benessere economico dei cittadini dell'UE non hanno fatto che aumentare il valore del Green Deal europeo. L'Unione europea si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori dell'economia di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 (Fit for 55), come indicato nella sua presentazione alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici UNFCCC (Crocker et al., 2019).

Il Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio sancisce giuridicamente l'obiettivo della neutralità climatica in tutti i settori dell'economia entro il 2050. Tale regolamento stabilisce inoltre un impegno vincolante dell'Unione a ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 (Consiglio Europeo, 2023).

1 L'INIZIATIVA "FIT FOR 55" COME MISURA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

L'informativa speciale del Gruppo Intergovernativo di Esperti sui Cambiamenti Climatici (IPCC) sugli effetti dell'aumento delle temperature globali di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali e le relative traiettorie delle emissioni globali di gas a effetto serra fornisce una solida base scientifica per affrontare il cambiamento climatico e sottolinea la necessità di intensificare l'azione per il clima. Il rapporto conferma che, al fine di ridurre la probabilità di eventi meteorologici

estremi, è urgente ridurre le emissioni di gas serra e limitare il cambiamento climatico a un aumento della temperatura globale di 1,5°C (Material Economics, 2019).

Nel suo contributo al sesto rapporto di valutazione dell'IPCC, il gruppo di lavoro I ricorda che il cambiamento climatico sta già interessando tutte le regioni del pianeta e si prevede che acceleri in tutte le regioni nei prossimi decenni.

Il rapporto sottolinea che, a meno che non si raggiungano riduzioni immediate, rapide e su larga scala delle emissioni di gas serra, l'obiettivo di limitare il riscaldamento a circa 1,5°C o addirittura a 2°C sarebbe fuori portata. (IPCC, 2021). In questo senso spiccano le voci che disegnano il diritto al clima (MENDEZ ROCASOLANO 2018, 2022)

L'iniziativa per un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) fa parte del pacchetto "Fit for 55". Questo meccanismo è destinato a fungere da elemento essenziale degli strumenti dell'UE per raggiungere l'obiettivo di un'Unione climaticamente neutra entro il 2050, in linea con l'Accordo di Parigi, affrontando i rischi di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio derivanti dal più elevato livello di ambizione climatica (Pauwelyn, 2013).

I meccanismi esistenti per affrontare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio in settori o sottosettori a rischio di rilocalizzazione delle emissioni sono l'assegnazione gratuita di quote dal sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS) durante un periodo di transizione e misure finanziarie per compensare i costi delle emissioni indirette derivanti dall'effetto serra i costi delle emissioni di gas si sono trasferiti sui prezzi dell'elettricità (Commissione Europea, 2023).

Il "Fit for 55" si compone di 16 atti, di cui due comunicazioni, quattro direttive, otto regolamenti e due decisioni. Le comunicazioni riguardano i target emissivi per i decenni a venire e le infrastrutture per i carburanti alternativi. Le direttive, invece, concernono l'ETS, le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica e la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. I regolamenti sono relativi all'*Effort Sharing* (gli obiettivi di riduzione annuale delle emissioni da parte degli Stati dell'Unione) alla creazione di un Fondo sociale per il clima, all'uso del suolo e la silvicoltura (Lulucf), agli standard emissivi di auto e furgoni e alle infrastrutture per i carburanti alternativi, attraverso la revisione della Dafi, al trasporto aereo (ReFuelEu Aviation), all'impiego di carburanti rinnovabili e a basso contenuto di carbonio nei trasporti marittimi (FuelEu Maritime) e al CBAM.

2 CONSEQUENZE GIURIDICHE DEL MECCANISMO DI ADEGUAMENTO DELLA FRONTIERA DEL CARBONIO (CBAM)

Il CBAM si inserisce appunto nell'ambito dello European Green Deal e, più nel dettaglio, all'interno del "Fit for 55", il corposo pacchetto di misure proposte dalla Commissione per collocare l'Ue sul sentiero di riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030, verso una neutralità climatica da raggiungere entro il 2050. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) mira a sostituire i meccanismi fino ad ora esistenti affrontando in modo diverso il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, in particolare garantendo un prezzo del carbonio equivalente per le importazioni e per i prodotti interni (Commissione Europea, 2020b).

Per garantire una transizione graduale dall'attuale sistema di quote gratuite al CBAM, quest'ultimo sarà introdotto progressivamente, mentre le quote gratuite nei settori contemplati dal CBAM saranno gradualmente eliminate. L'applicazione combinata e transitoria delle quote EU ETS assegnate a titolo gratuito e del CBAM non dovrebbe in alcun caso tradursi in un trattamento più favorevole per le merci dell'Unione rispetto alle merci importate nel territorio doganale dell'Unione (Commissione Europea, 2019b).

Sebbene l'obiettivo del CBAM sia prevenire il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, il regolamento incoraggia anche il ricorso a tecnologie più efficienti in termini di emissioni di gas a effetto serra da parte dei produttori di paesi terzi, in modo da generare meno

emissioni. Il CBAM dovrebbe inizialmente applicarsi alle emissioni dirette di tali gas a effetto serra derivanti dalla produzione delle merci fino al momento dell'importazione nel territorio doganale dell'Unione e, al termine di un periodo di transizione e dopo un'ulteriore valutazione, anche alle emissioni indirette, rispecchiando l'ambito di applicazione dell'EU ETS (Condon & Ignaciuk, 2013).

L'EU ETS e il CBAM si prefiggono l'obiettivo comune di stabilire un prezzo per le emissioni di gas a effetto serra incorporate negli stessi settori e nelle stesse merci mediante l'uso di quote o certificati specifici. Entrambi i sistemi hanno natura normativa e sono giustificati dalla necessità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, in linea con l'obiettivo ambientale vincolante stabilito dal diritto dell'Unione di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra dell'Unione di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e di raggiungere la neutralità climatica in tutti i settori dell'economia entro il 2050 (Commissione Europea, 2020a).

Tuttavia, mentre l'EU ETS fissa un massimale assoluto per le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle attività che rientrano nel suo campo di applicazione e consente la negoziabilità delle quote (il cosiddetto "sistema di limitazione e scambio"), il CBAM non dovrebbe stabilire limiti quantitativi all'importazione per garantire che i flussi commerciali non siano limitati. Inoltre, mentre l'EU ETS si applica agli impianti situati nell'Unione, il CBAM dovrebbe applicarsi a determinate merci importate nel territorio doganale dell'Unione. Il sistema CBAM presenta alcune caratteristiche specifiche rispetto all'EU ETS, tra cui il calcolo del prezzo dei certificati CBAM, le possibilità di scambiare certificati e la loro validità nel tempo (Miró Colmenárez, 2017).

Ciò è dovuto alla necessità di preservare l'efficacia del CBAM quale misura atta a prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio nel tempo e di garantire che la gestione del sistema non sia eccessivamente onerosa in termini di obblighi imposti ai gestori e di risorse per l'amministrazione, mantenendo nel contempo un livello equivalente di flessibilità per i gestori nell'ambito dell'EU ETS. Al fine di preservarne l'efficacia come misura atta a prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, il CBAM deve rispecchiare fedelmente il prezzo dell'EU ETS.

Mentre sul mercato dell'EU ETS il prezzo delle quote immesse nel mercato è determinato mediante aste, il prezzo dei certificati CBAM dovrebbe ragionevolmente riflettere il prezzo di tali aste attraverso medie calcolate su base settimanale. Tali prezzi medi settimanali rispecchiano fedelmente le fluttuazioni dei prezzi dell'EU ETS e offrono agli importatori un margine ragionevole per trarre vantaggio dalle variazioni di prezzo dell'ETS UE, garantendo nel contempo che il sistema rimanga gestibile per le autorità amministrative (Pigou, 1920).

Nell'ambito dell'EU ETS il numero totale di quote rilasciate (il "massimale") determina l'offerta di quote di emissioni e fornisce certezza in merito alle emissioni massime di gas a effetto serra. Il prezzo del carbonio è determinato dall'equilibrio tra questa offerta e la domanda del mercato. La scarsa disponibilità è necessaria perché vi sia un incentivo al prezzo. Poiché non si intende imporre un massimale al numero di certificati CBAM a disposizione degli importatori, se gli importatori avessero la possibilità di riportare e scambiare certificati CBAM, potrebbero verificarsi situazioni in cui il prezzo dei certificati CBAM non rispecchierebbe più l'evoluzione del prezzo nell'EU ETS (Chen et al., 2020).

Questo indebolirebbe l'incentivo alla decarbonizzazione tra beni interni e beni importati, favorendo la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e compromettendo l'obiettivo climatico generale del CBAM. Un'altra conseguenza potrebbe essere la differenza di prezzo per i gestori di paesi diversi. Pertanto i limiti alle possibilità di scambiare e riportare certificati CBAM sono giustificati dalla necessità di evitare di compromettere l'efficacia e l'obiettivo climatico del CBAM e di garantire parità di trattamento ai gestori di paesi diversi. Tuttavia, al fine di mantenere la possibilità per gli importatori di ottimizzare i costi, il presente regolamento dovrebbe prevedere un sistema in base al quale le autorità possano riacquistare dagli importatori un certo quantitativo di certificati in eccesso. Tale quantitativo è fissato a un livello che consente agli importatori un

marginare ragionevole per ammortizzare i loro costi durante il periodo di validità dei certificati, preservando nel contempo l'effetto globale di trasmissione dei prezzi e garantendo il mantenimento dell'obiettivo ambientale della misura (Helm et al., 2012).

In considerazione del fatto che il CBAM si applica alle importazioni di merci nel territorio doganale dell'Unione piuttosto che agli impianti, è opportuno applicare alcuni adeguamenti e semplificazioni a tale regime. Una di queste semplificazioni dovrebbe consistere in un sistema di dichiarazioni in cui gli importatori dovrebbero comunicare il totale verificato delle emissioni di gas a effetto serra incorporate nelle merci importate in un dato anno civile. È inoltre opportuno applicare un calendario diverso rispetto al ciclo di conformità dell'EU ETS per evitare potenziali strozzature derivanti dagli obblighi incombenti ai verificatori autorizzati a norma del presente regolamento e dell'EU ETS (Marcu et al., 2021).

Per non favorire fenomeni di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, ovvero spingere le aziende a spostare la produzione fuori dai confini dell'Ue, le organizzazioni europee hanno ricevuto un notevole numero di quote gratuite. Questo passaggio è stato fondamentale per permettere alle imprese di abituarsi al sistema e, proprio grazie all'introduzione del Cbam, a partire dal 2026 i titoli gratuiti saranno gradualmente eliminati. In particolare le aziende che producono merci soggette al Cbam, a partire dal 2026, dovrebbero ricevere solo il 90% delle proprie assegnazioni di certificati a titolo gratuito e poi 10 punti percentuali in meno ogni anno successivo. Entro il 2035 il sistema di carbon pricing europeo dovrebbe essere operativo nel suo complesso e l'introduzione del Cbam è il tassello fondamentale per permettere che ciò accada. (Commissione Europea, 2021).

3 INFLUENZA SULLA NORMATIVA DOGANALE DA PARTE DEL CBAM: ASPETTI PRATICI E GIURIDICI

Mentre l'EU ETS si applica a determinati processi e attività di produzione, il CBAM dovrebbe riguardare le corrispondenti importazioni di merci. Per questo è necessario identificare chiaramente i beni importati mediante la loro classificazione nella nomenclatura combinata (NC) e collegarli alle emissioni di gas a effetto serra.

Ai fini dell'identificazione delle merci il regolamento si applica a quelle elencate nei settori che attualmente rientrano nei codici della nomenclatura combinata ("NC") elencati di seguito e corrispondenti a quelli del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio ed allo stato attuale vengono ricompresi: cemento, energia elettrica, concime, ghisa-ferro-acciaio ed alluminio.

Qui di seguito l'esatta descrizione e relativa classificazione doganale:

Cemento

Codice NC	Gas a effetto serra
2507 00 80 – Caolino ed altre argille caoliniche, calcinate	Biossido di carbonio
2523 10 00 - Cementi non polverizzati detti "clinkers"	Biossido di carbonio
2523 21 00 - Cementi Portland, bianchi, anche colorati artificialmente	Biossido di carbonio
2523 29 00 - altri cementi Portland	Biossido di carbonio
2523 30 00 – cemento alluminoso	Biossido di carbonio
2523 90 00 - altri cementi idraulici	Biossido di carbonio

Energia elettrica

Codice NC	Gas a effetto serra
2716 00 00 Energia elettrica	Biossido di carbonio

Fertilizzanti

Codice NC	Gas a effetto serra
2808 00 00 - Acido nitrico; acidi solfonitrici	Biossido di carbonio e protossido di azoto
2814 - Ammoniaca, anidra o in soluzione acquosa	Biossido di carbonio
2834 21 00 - Nitrati di potassio	Biossido di carbonio e protossido di azoto
3102 - Concimi minerali o chimici azotati	Biossido di carbonio e protossido di azoto
3105 - Concimi minerali o chimici contenenti due o tre degli elementi fertilizzanti: azoto, fosforo e potassio; altri concimi; prodotti di questo capitolo presentati sia in tavolette o forme simili, sia in imballaggi di un peso lordo inferiore o uguale a 10 kg - esclusi: 3105 60 00 - Concimi minerali o chimici contenenti i due elementi fertilizzanti fosforo e potassio	Biossido di carbonio e protossido di azoto

Ghisa, ferro ed acciaio

Codice NC	Gas a effetto serra
72 - Ghisa, ferro e acciaio esclusi: 7202 - Ferro-leghe 7204 - Cascami ed avanzi di ghisa, di ferro o di acciaio (rottami); cascami lingottati di ferro o di acciaio	Biossido di carbonio
7301 - Palancole di ferro o di acciaio, anche forate o formate da elementi riuniti; profilati ottenuti per saldatura, di ferro o di acciaio	Biossido di carbonio
7302 - Elementi per la costruzione di strade ferrate, di ghisa, di ferro o di acciaio: rotaie, controrotaie e rotaie a cremagliera, aghi, cuori, tiranti per aghi ed altri elementi per incroci o scambi, traverse, stecche (ganasce), cuscinetti, cunei, piastre di appoggio, piastre di fissaggio, piastre e barre di scartamento ed altri pezzi specialmente costruiti per la posa, la congiunzione o il fissaggio delle rotaie	Biossido di carbonio
7303 00 - Tubi e profilati cavi, di ghisa	Biossido di carbonio

7304 - Tubi e profilati cavi, senza saldatura, di ferro (non ghisa) o di acciaio	Biossido di carbonio
7305- Altri tubi (per esempio: saldati o ribaditi) a sezione circolare, con diametro esterno superiore a 406,4 mm, di ferro o di acciaio	Biossido di carbonio
7306 - Altri tubi, tubi e profilati cavi (per esempio: saldati, ribaditi, aggraffati o a lembi semplicemente avvicinati), di ferro o di acciaio	Biossido di carbonio
7307 - Accessori per tubi (per esempio: raccordi, gomiti, manicotti), di ghisa, ferro o acciaio	Biossido di carbonio
7308 - Costruzioni e parti di costruzioni (per esempio: ponti ed elementi di ponti, porte di cariche o chiuse, torri, piloni, pilastri, colonne, ossature, impalcature, tettoie, porte e finestre e loro intelaiature, stipiti e soglie, serrande di chiusura, balaustrate) di ghisa, ferro o acciaio, escluse le costruzioni prefabbricate della voce 9406; lamiere, barre, profilati, tubi e simili, di ghisa, ferro o acciaio, predisposti per essere utilizzati nelle costruzioni	Biossido di carbonio
7309 - Serbatoi, cisterne, vasche, tini ed altri recipienti simili per qualsiasi materia (esclusi i gas compressi o liquefatti), di ghisa, di ferro o di acciaio, di capacità superiore a 300 litri, senza dispositivi meccanici o termici, anche con rivestimento interno o calorifugo	Biossido di carbonio
7310 - Serbatoi, fusti, tamburi, bidoni, scatole e recipienti simili per qualsiasi materia (esclusi i gas compressi o liquefatti), di ghisa, ferro o acciaio, di capacità inferiore o uguale a 300 litri, senza dispositivi meccanici o termici, anche con rivestimento interno o calorifugo	Biossido di carbonio
7311 - Recipienti per gas compressi o liquefatti, di ghisa, ferro o acciaio	Biossido di carbonio

Alluminio

Codice NC	Gas a effetto serra
7601 - Alluminio greggio	Biossido di carbonio e perfluorocarburi
7603 - Polveri e pagliette di alluminio	Biossido di carbonio e perfluorocarburi
7604 - Barre e profilati di alluminio	Biossido di carbonio e perfluorocarburi
7605 - Fili di alluminio	Biossido di carbonio e perfluorocarburi

7606 - Lamiere e nastri di alluminio, di spessore superiore a 0,2 mm	Biossido di carbonio e perfluorocarburi
7607 - Fogli e nastri sottili, di alluminio (anche stampati o fissati su carta, cartone, materie plastiche o supporti simili) di spessore non superiore a 0,2 mm (non compreso il supporto)	Biossido di carbonio e perfluorocarburi
7608 - Tubi di alluminio	Biossido di carbonio e perfluorocarburi
7609 00 00 - Accessori per tubi, di alluminio (per esempio: raccordi, gomiti, manicotti)	Biossido di carbonio e perfluorocarburi

Idrogeno

Codice NC	Gas a effetto serra
2804 10 00 Idrogeno	Biossido di carbonio

Tutti i beni ricompresi nella superiore tabella richiedono un'autorizzazione preventiva alla loro importazione.

Quindi, un primo controllo di conformità documentale verrà effettuato al momento della dichiarazione di importazione. Ciò, ovviamente, non esclude la possibilità di un controllo fisico delle merci.

La presentazione delle merci in dogana seguirà il seguente schema:

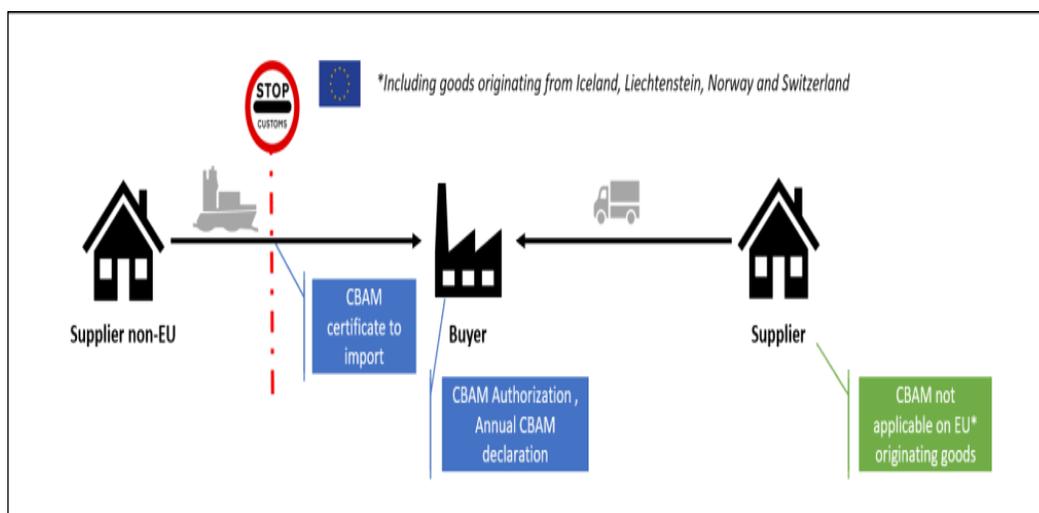


Illustrazione semplificata del processo CBAM (adattato da EY, 2021 The EU – CBAM Carbon Border Adjustment Mechanism (newrealityblog.com))

Gli Stati membri garantiranno l'attuazione e l'applicazione delle sanzioni per le violazioni del presente regolamento. L'importo di tali sanzioni dovrebbe essere equivalente a quello delle sanzioni attualmente applicate all'interno dell'Unione in caso di violazione dell'EU ETS dell'UE a norma dell'articolo 16, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2003/87/CE. Tuttavia, se le merci sono introdotte nell'Unione da una persona diversa da un dichiarante CBAM autorizzato senza rispettare gli obblighi di cui al presente regolamento, l'importo di tali sanzioni dovrebbe essere più elevato affinché siano efficaci e dissuasive. L'applicazione di sanzioni a norma del presente regolamento non pregiudica l'applicazione di sanzioni che possono essere imposte a norma del diritto

dell'Unione o nazionale in caso di violazione di altri obblighi pertinenti, in particolare per quanto riguarda le norme doganali.

Quanto alle possibili modalità di presentazione della documentazione a corredo della dichiarazione doganale, il processo attraverso il quale gli importatori presentano il certificato di emissione dovrebbe essere il più semplice possibile e allineato quanto più possibile ai processi esistenti. Su questo punto, il BCA francese Non-Paper del 2016 offre un modello per l'integrazione del certificato di emissione con il processo doganale esistente, consentendone la presentazione come parte del documento amministrativo unico (DAU) utilizzato come dichiarazione doganale armonizzata tra gli Stati membri quando i prodotti entrano nel mercato dell'UE (Parlamento Europeo, 2022).

Già oggi le dichiarazioni doganali depositate a ogni importazione contengono alcuni dei dati necessari per rendere operativo l'IAM (meccanismo di aggiustamento individuale), tra cui la quantità di prodotto importato e l'importatore, identificato dal numero univoco EORI (Economic Operator Registration and Identification) rilasciato alle entità impegnate in attività doganali. Tali dati raccolti dalle autorità doganali consentirebbero di determinare in modo preciso e automatico il numero di quote che ciascun importatore deve restituire, sulla base dei volumi di importazione moltiplicati per l'intensità di carbonio predefinita applicata a quel prodotto oppure, qualora sia stato presentato un certificato di emissione tramite l'IAM, le emissioni specifiche associate al prodotto importato (Böhringer et al., 2012).

Poiché tutti i prodotti coperti dal CBAM recherebbero un riferimento alla nomenclatura tariffaria doganale corrispondente a un codice prodotto EU ETS, i dati sulla produzione e sulle emissioni, nonché la quota media di assegnazione gratuita per i corrispondenti prodotti nazionali sarebbero prontamente disponibili. Riepilogando, quindi il dichiarante autorizzato è tenuto a eseguire una dichiarazione CBAM che deve contenere quanto segue:

- a) la quantità totale di ogni tipo di merce importata durante l'anno civile precedente la dichiarazione, espressa in megawattora per l'elettricità e in tonnellate per le altre merci;
- b) le emissioni incorporate totali, espresse in tonnellate di emissioni di CO₂ per megawattora di elettricità o per altri beni per tonnellata di emissioni per tonnellata di ogni tipo di merce;
- c) il numero totale di certificati CBAM corrispondenti al totale delle emissioni incorporate.

Infine, si faccia infine attenzione al fatto che se le merci importate sono prodotti trasformati risultanti dal regime di perfezionamento attivo il dichiarante autorizzato deve riportare nella dichiarazione CBAM le emissioni totali incorporate nelle merci vincolate al regime di perfezionamento attivo.

La proposta di regolamento sul CBAM (Carbon border Adjustment Mechanism) all'articolo 5 elenca i requisiti che devono essere soddisfatti per diventare un "dichiarante autorizzato" e, in altre parole, titolare di una specifica autorizzazione.

In particolare, il citato articolo:

Precisa che l'autorizzazione deve essere rilasciata prima del deposito della dichiarazione doganale. Solo per l'importazione di energia elettrica è prevista una deroga; La domanda di autorizzazione deve includere: 1) nome, indirizzi e recapiti; 2) numero EORI; 3) principale attività economica svolta nell'Unione; 4) attestazione che il dichiarante non è soggetto a decreto ingiuntivo pendente per debiti tributari nazionali; 5) valore monetario stimato e volume delle importazioni di merci nel territorio doganale dell'Unione per tipo di merce, per l'anno civile in cui è presentata la domanda e per l'anno civile successivo; 6) nomi e recapiti delle persone per conto delle quali agisce il dichiarante.

Poi, ci sono altri due requisiti che sono molto allineati all'articolo 39 (sui criteri dell'AEO) del Codice Doganale dell'Unione (CDU) che sono:

"... dichiarazione sull'onore attestante che il dichiarante non è stato coinvolto in alcuna violazione grave o ripetuta della legislazione doganale, delle norme fiscali e delle norme sugli abusi di mercato nei cinque anni precedenti l'anno della domanda, compreso il fatto che non ha precedenti di reati gravi relativi alla sua attività economica ...". A questo proposito, gli orientamenti dell'UE in materia di AEO (TAXUD/B2/047/2011 –6) menzionano la necessità di "... una registrazione del rispetto della legislazione doganale e delle norme fiscali, compresa l'assenza di precedenti di reati gravi relativi all'attività economica del ricorrente ..."; "... le informazioni necessarie per dimostrare la capacità finanziaria e operativa del dichiarante di adempiere ai propri obblighi ai sensi del presente regolamento e, se deciso dall'autorità competente sulla base di una valutazione del rischio, i documenti giustificativi che confermano tali informazioni, come il conto profitti e perdite e il bilancio fino agli ultimi tre esercizi per i quali i conti sono stati chiusi ...". Nelle Linee Guida UE (TAXUD/B2/047/2011 –Rev.6) è richiesta la "... comprovata solvibilità finanziaria ...". (ADM, 2016)

Ora però serve chiarire come avviene il complesso calcolo per la quantificazione dei diritti da versare. Per visualizzare come potrebbe apparire nella pratica il funzionamento dell'IAM, questa sezione ripercorre le fasi sopra descritte in termini generali come sarebbero implementate in un contesto reale per un importatore di prodotti di acciaio al di fuori dell'UE. Il settore siderurgico è un esempio di un settore in cui esiste una variazione significativa delle intensità di carbonio anche tra i maggiori attori. Per questo caso di studio, consideriamo un importatore (ipotetico) che cerca di introdurre nell'UE una quantità "QIJK" di acciaio "I" proveniente dall'acciaieria "J" situata nel paese "K" al di fuori dell'UE. L'acciaieria J utilizza un processo di altoforno per produrre acciaio grezzo.

Supponiamo che l'UE abbia emanato il CBAM come estensione dell'EU ETS alle importazioni, il CBAM sia in vigore, il paese K rientri nell'ambito geografico del CBAM e l'acciaio sia uno dei prodotti coperti. Il prezzo di chiusura delle quote UE il giorno prima dell'importazione è "T", e qui assumiamo che i produttori esteri di acciaio nel paese K non debbano affrontare un prezzo del carbonio esplicito (TIJK = 0). Il CBAM dell'UE applica un'intensità di carbonio predefinita "ZI" che è fissata al livello dell'intensità di carbonio media dei produttori dell'UE "YI", e che l'effettiva intensità di carbonio dell'acciaio estero è ZIJK, che si riflette nell'IAM.

Confrontiamo l'onere di conformità in un CBAM solo predefinito con quello derivante da un IAM in due scenari sull'assegnazione gratuita. Nella prima, ai produttori nazionali di acciaio dell'UE vengono assegnate, in media, quote gratuite per coprire l'80% delle loro emissioni; nel secondo, l'assegnazione gratuita viene interrotta con l'introduzione di un adeguamento alla frontiera. Utilizziamo cifre ipotetiche ma plausibili per queste variabili, riassunte nella tabella seguente:

<i>Variabile</i>	<i>Descrizione e Valore</i>
QIJK	Quantità di 100.000 tonnellate di acciaio grezzo
T	Prezzo del carbonio UE 25 €/ton CO ₂
YI	Intensità di carbonio media nell'UE di 2,1 tonnellate di CO ₂ /tonnellata di acciaio
FI	Media di assegnazione gratuita nell'UE dell'80%
ZI	Intensità di carbonio predefinita CBAM di 2,1 tonnellate di CO ₂ /tonnellata di acciaio
ZIJK	Intensità di carbonio effettiva del produttore pari a 1,9 tonnellate di CO ₂ /tonnellata di acciaio

Tabella 1. Riepilogo delle variabili utilizzate per il caso di studio sull'acciaio

Possiamo quindi calcolare l'onere di conformità sostenuto dall'importatore, utilizzando le formule derivate. In primo luogo, ai sensi del CBAM basato solo su un'intensità predefinita, all'ingresso nel territorio doganale dell'UE e senza fornire un certificato di emissione individuale come parte dei moduli doganali compilati nel DAU, J verrebbe a trovarsi di fronte a un obbligo di conformità, espresso qui in termini monetari, come si seguito:

$$\text{Pagamento} = QIJK \times T \times ZI \times (1 - FI) = 100.000 \times 25 \text{ €/TCO2} \times 2,1 \text{ TCO2} \times 20\% = 1.050.000 \text{ €}.$$

Se, invece, l'EU CBAM include, come opzione volontaria, un IAM per i prodotti contemplati, e l'importatore J sceglie di avvalersi di questa opzione, il calcolo diventa:

$$\text{Pagamento} = QIJK \times T \times [\text{MIN}\{ZIK, ZI\} - FI \times YI] = 100.000 \times 25 \text{ €/TCO2} \times [1,9 \text{ TCO2} - 80\% \times 2,1 \text{ TCO2}] = 550.000 \text{ €}$$

La possibilità di esercitare l'IAM volontario qui riduce l'obbligo di pagamento per l'importatore J di quasi il 50%, a dimostrazione del fatto che è più pulito rispetto all'intensità di carbonio predefinita.

Allo stesso modo, possiamo calcolare gli oneri di conformità per lo scenario in cui viene interrotta l'assegnazione gratuita nell'UE (quindi invece $FI=0$). Con il CBAM solo predefinito, ciò porta a un pagamento cinque volte superiore a 5.250.000 €. (Mehling et al., 2019).

Come intuibile dagli esempi pratici di cui sopra, è relativamente facile per un dichiarante in malafede manipolare di proposito alcuni dati che influiscono sul pagamento finale dei diritti da versare. Si tenga conto che le entrate derivanti dal suddetto meccanismo di tassazione sono delle risorse proprie e pertanto la Commissione dovrebbe includere i rischi connessi al CBAM nell'elaborazione dei criteri e delle norme di rischio comuni a norma dell'articolo 50 del regolamento (UE) n. 952/2013 come, allo stesso modo, le autorità doganali non dovrebbero consentire l'importazione di merci da parte di qualsiasi persona diversa da un dichiarante CBAM autorizzato.

A norma degli articoli 46 e 48 del regolamento (UE) n. 952/2013, le autorità doganali possono effettuare controlli sulle merci, anche per quanto riguarda l'identificazione del dichiarante CBAM autorizzato, il codice NC a otto cifre, la quantità e il paese di origine delle merci importate, la data della dichiarazione e il regime doganale (Méndez Rocasolano & Marín González, 2018).

Durante un periodo di transizione, le autorità doganali dovrebbero informare i dichiaranti in dogana della necessità di comunicare le informazioni, in modo da contribuire alla raccolta di informazioni e sensibilizzare alla necessità di richiedere la qualifica di dichiarante autorizzato, se del caso. Le autorità doganali dovrebbero comunicare tali informazioni in modo adeguato per garantire che i dichiaranti in dogana siano consapevoli di tale necessità. Il CBAM dovrebbe basarsi su un sistema di dichiarazioni in base al quale un dichiarante CBAM autorizzato, che può rappresentare più di un importatore, presenta una dichiarazione annuale delle emissioni incorporate nelle merci importate nel territorio doganale dell'Unione e restituisce un certo numero di certificati CBAM corrispondenti alle emissioni dichiarate.

Il dichiarante CBAM autorizzato dovrebbe avere la facoltà di chiedere una riduzione del numero di certificati CBAM da restituire corrispondente al prezzo del carbonio già effettivamente pagato per tali emissioni in altre giurisdizioni. Le emissioni incorporate dichiarate dovrebbero essere verificate da una persona accreditata da un organismo nazionale di accreditamento designato a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio o a norma del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/2067 della Commissione. Per evitare i rischi di elusione e migliorare la tracciabilità delle emissioni effettive di CO₂ derivanti dall'importazione di energia elettrica e dal suo utilizzo nelle merci, il calcolo delle emissioni effettive dovrebbe essere consentito solo a condizioni rigorose (UNEP & WTO, 2009).

È opportuno monitorare e contrastare eventuali pratiche di elusione del presente regolamento, compresi i casi in cui gli operatori economici potrebbero modificare leggermente le loro merci senza alterarne le caratteristiche essenziali o frazionare artificialmente le spedizioni, al fine di evitare gli obblighi del presente regolamento. È altresì opportuno monitorare le situazioni in cui le merci sarebbero spedite in un paese o regione prima di essere importate nel mercato dell'UE (triangolazione), al fine di evitare gli obblighi del presente regolamento, o in cui i paesi esporterebbero nell'Unione i loro prodotti a minore intensità di gas a effetto serra riservando quelli a maggiore intensità di gas a effetto serra ad altri mercati (Méndez Rocasolano & Cantero Berlanga, 2022).

CONCLUSIONI

La lotta al cambiamento climatico è in questo momento, probabilmente, la massima priorità dell'umanità e il CBAM dell'UE è un encomiabile sforzo ben intenzionato ad incoraggiare la decarbonizzazione al di fuori dei suoi confini ed è progettato principalmente per promuovere una politica climatica ambiziosa per l'UE creare lo spazio necessario per adottare nuove politiche di sostenibilità.

Tuttavia, il CBAM introduce enormi complessità anche di tipo economico che rischiano di minare fatalmente le già fragili fondamenta del sistema commerciale mondiale. L'attuale proposta dell'UE dà l'impressione che si tratti principalmente di migliorare la competitività interna a scapito dell'efficacia della politica climatica e delle prospettive di sviluppo. Probabilmente servono delle modifiche legislative ed oltre ad affrontare l'efficacia della politica climatica e la compatibilità con la legislazione dell'OMC/WTO, occorre tener conto anche dell'impatto sui partner commerciali europei e, in particolare, sui paesi poveri in via di sviluppo (Bacchus, 2021).

Si prevede che molti paesi in via di sviluppo dovranno far fronte a costi di esportazione aggiuntivi a causa del CBAM. L'UE dovrebbe valutare attentamente gli svantaggi associati per i paesi in via di sviluppo e adoperarsi per ottenere una concezione del meccanismo favorevole allo sviluppo.

I paesi in via di sviluppo (PVS) dovrebbero essere esentati dal CBAM. L'UE dovrebbe fornire un sostegno mirato ai paesi in via di sviluppo interessati dal meccanismo, ad esempio rafforzando la loro capacità di attuare il CBAM e di ridurre le emissioni di carbonio nei settori interessati. L'UE dovrebbe assistere i paesi partner a basso e medio reddito nella decarbonizzazione delle loro industrie manifatturiere (Gore et al., 2021).

L'UE dovrebbe anche reimpiegare le entrate del CBAM utilizzandole principalmente per scopi di politica climatica. I paesi interessati dovrebbero essere coinvolti in misura maggiore in futuro attraverso consultazioni e dialogo diplomatico nel processo di ulteriore sviluppo del meccanismo. L'accordo entrerà in vigore il 1 ottobre 2023 e, dopo un periodo sperimentale, diventerà definitivo nel 2026.

BIBLIOGRAFIA

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI (ADM). (2016). *Orientamenti AEO (Linee Guida UE)*. Bruxelles, en https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/892881/aeo_guidelines_it.pdf/f79c947c-3351-41be-9112-4a1f7c6e7f62 (data di consultazione: 05.03.2023).

BACCHUS, J. (2021). Legal Issues with the European Carbon Border Adjustment Mechanism. *CATO Briefing Paper 125*, 1-7.

BÖHRINGER, C., BALISTRERI, E.J & RUTHERFORD, T.F. (2012). The role of border carbon adjustment in unilateral climate policy: Overview of an Energy Modeling Forum study (EMF 29). *Energy Economics* 34, 97-110.

CHEN, J., CHEPELIEV, M., GARCIA-MACIA, D., IAKOVA, D., ROAF, J., SHABUNINA, A., VAN DER MENSBRUGGHE, D., & WINGENDER, P. (2020). *EU Climate Mitigation Policy*. Washington: International Monetary Fund.

COMMISSIONE EUROPEA (2019a). *Il Patto Verde Europeo*. Bruxelles: Comunicazione della Commissione Europea. Disponibile en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>

COMMISSIONE EUROPEA. (2019b). *Guidance Document N°9 on the Harmonised Free Allocation Methodology for the EU-ETS Post 2020*. Bruxelles. Disponibile en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/873780/Guidance_on_Monitoring_and_Reporting_in_relation_to_the_free_allocation_rules__G D5_.pdf

COMMISSIONE EUROPEA. (2020a). *Inception Impact Assessment: Carbon Border Adjustment Mechanism*. Bruxelles. Disponibile en https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Pacto-Verde-de-la-UE-mecanismo-de-ajuste-en-frontera-de-las-emisiones-de-carbono_es

COMMISSIONE EUROPEA. (2020b). *The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe*. Bruxelles: Comunicazione della Commissione Europea. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>

COMMISSIONE EUROPEA (2021). *EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Bruxelles. Disponibile su https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

COMMISSIONE EUROPEA. (2023). *Aspetti Strategici e Politici – Priorità- Un Green Deal Europeo*. Bruxelles. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

CONSIGLIO EUROPEO. (2023). *Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*. Strasburgo <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/>

CROCKER, T., FLETCHER, L., CHEN, J. & NEWMAN, A. (2019). *Melting point: Which Steel Companies Are Ready for the Low-carbon Transition?. Carbon Disclosure Project*.

CONDON, M. & IGNACIUK, A. (2013). *Border Carbon Adjustment and International Trade: A Literature Review. OECD Trade and Environment Working Papers 2013/06*. Paris: OECD Publishing.

EY (GREECE SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT). (2021). *The EU Cbam Carbon Border Adjustment Mechanism*: www.newrealityblog.com (data di consultazione: 20.02.2023).

HELM, D., HEPBURN C. & RUTA G. (2012). *Trade, Climate Change, and the Political Game Theory of Border Carbon Adjustments. Oxford Review of Economic Policy 28(2)*, 368–394.

IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). *Cambiamento Climatico 2021: Sintesi per tutti*: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/outreach/IPCC_AR6_WGI_SummaryForAll_Italian.pdf (data di consultazione: 02.03.2023).

GORE, T., BLOT, E., VOITURIEZ, T., KELLY, L., COSBEY, A. & KEANE, J. (2021). *What can Least Developed Countries and other climate-vulnerable countries expect from the EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)?*. *Institute-European Environmental Policy*.

MATERIAL ECONOMICS (2019). *Industrial Transformation 2050: Pathways to Net-Zero Emissions from EU Heavy Industry*. Cambridge: University of Cambridge.

MARCU, A., COSBEY, A. & MEHLING, M. (2021). *Border Carbon Adjustment in the EU: Sectoral Deep Dive. Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition*.

MEHLING, M., VAN ASSELT, H., DAS, K., DRÖGE, S. & VERKUIJL, C. (2019). *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action. American Journal of International Law 113*, 433-481.

- MÉNDEZ ROCASOLANO, M. & MARÍN GONZÁLEZ L. A. (2018). Perfiles axiológicos sobre la naturaleza normativa a propósito de la eficacia y eficiencia en materias fundamentales para la supervivencia. El caso de las normas voluntarias de gestión ambiental. *Revista de Direito Brasileira* 19(8), 70-83.
- MÉNDEZ ROCASOLANO, M. (2019) Derecho, manipulación climática mediante técnicas de Geoingeniería y objetivo 13 del desarrollo sostenible, la acción por el clima. La voz Que clama en el desierto. *Revista Opiniao Jurídica (Fortaleza)* 17(26), 166-193.
- MÉNDEZ ROCASOLANO, M. & CANTERO BERLANGA M. D. (2022). Piedras Angulares del Derecho Ambiental, el Ecocidio y el Derecho Fundamental al Medio Ambiente para el Desarrollo de la Persona. *Revista Opiniao Jurídica (Fortaleza)* 20(35), 83-109.
- MIRÓ COLMENÁREZ, P.J. (2017). El derecho en la crisis alimentaria de la epidemia de sobrepeso y obesidad. *Revista de Direito Brasileira* 17(18), 463-503.
- PAUWELYN, J. (2013). Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law. In VAN CALSTER, G. & PRÉVOST, D. (eds.), *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*. Northampton, Mass.: Edward Elgar, 448-506.
- PARLAMENTO EUROPEO. (2022). Bruxelles, *Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_IT.html
- PIGOU, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- UNEP & WTO (2009). *Trade and Climate Change: A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization*. Geneva: WTO Publications.
- ZACHMAN, G. & MCWILLIAMS, B. (2020). *A European carbon border tax: much pain, little gain*. Policy Contribution Issue n°5, Bruegel.