CBAM: le nuove misure europee contro l'elusione e a sostegno della decarbonizzazione

Nota Redazionale

Il 15 settembre 2026 il Parlamento europeo ha approvato la propria posizione su due proposte legislative [1] che riguardano il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, meglio conosciuto come "*CBAM*". La prima interviene sul regolamento (UE) 2023/956, per estenderne l'applicazione e rafforzare le misure contro l'elusione. La seconda prevede l'istituzione di un Fondo temporaneo per la decarbonizzazione, destinato a sostenere le imprese europee esposte alla concorrenza internazionale.

Per comprendere la portata delle modifiche è necessario partire dal funzionamento del CBAM. Il meccanismo, istituito nel 2023 ed entrato nella fase definitiva il 1° gennaio 2026, nasce per evitare che le politiche climatiche europee finiscano per favorire la produzione nei paesi dove emettere gas serra costa meno. Nell'Unione europea, infatti, le imprese di determinati settori industriali devono sostenere un costo per le proprie emissioni attraverso il sistema di scambio delle quote, l'EU ETS. Il CBAM fissa un principio analogo per le importazioni: chi introduce nell'Unione determinate merci deve dichiarare le emissioni generate per produrle e adempiere ai relativi obblighi mediante appositi certificati, tenendo conto del prezzo del carbonio eventualmente già pagato nel paese di produzione e delle quote ancora assegnate gratuitamente alle imprese europee [2].

Il regolamento riguarda attualmente cemento, ferro e acciaio, alluminio, fertilizzanti, energia elettrica e idrogeno, insieme ad alcuni prodotti collegati [3]. L'obiettivo è impedire la cosiddetta *rilocalizzazione delle emissioni di carbonio*, o *carbon leakage* [4]: il fenomeno per cui un'impresa trasferisce la produzione in un paese con regole climatiche meno rigorose, oppure i prodotti europei vengono sostituiti da importazioni più inquinanti. Le emissioni diminuiscono nel territorio dell'Unione, ma possono aumentare altrove.

La disciplina presenta, tuttavia, un problema più sottile. Un produttore estero può infatti servire il mercato europeo con merci già fabbricate a basse emissioni, riservando quelle più inquinanti ad altri mercati. È la pratica conosciuta come *resource shuffling*, letteralmente "*rimescolamento delle risorse*"[5].

Si immagini un'impresa che disponga di due acciaierie: una utilizza un processo produttivo relativamente pulito, l'altra produce acciaio con emissioni molto più elevate. Per ridurre il costo del CBAM, l'impresa può destinare all'Europa l'acciaio della prima e vendere altrove

quello della seconda. Non occorre costruire nuovi impianti, cambiare tecnologia o diminuire la produzione più inquinante. Basta modificare la destinazione delle forniture. Il risultato è che le merci importate nell'UE presentano una minore "*impronta carbonica*", mentre le emissioni complessive del produttore restano sostanzialmente invariate. Il CBAM registra quindi un miglioramento che non corrisponde necessariamente a una riduzione effettiva dei gas serra. È un rischio già individuato dalla Commissione europea nel Piano d'azione per la siderurgia e la metallurgia del marzo 2025[6].

La risposta a tale problema proposta dal Parlamento consiste soprattutto nel rafforzare i controlli sui dati utilizzati per calcolare le emissioni incorporate nelle merci. Quando una determinata combinazione di prodotto e paese d'origine presenta un elevato rischio di pratiche abusive, dovrebbero essere applicati, in via preventiva, valori di emissione predefiniti riferiti a quel paese e a quel prodotto, anziché accettare automaticamente quelli dichiarati per il singolo impianto.

Per individuare le situazioni più rischiose, la Commissione dovrebbe esaminare diversi elementi: le differenze tra i livelli di emissione degli impianti produttivi, le possibilità di aggirare le regole, l'ambizione delle politiche climatiche del paese interessato e l'eventuale intervento delle autorità pubbliche nella redistribuzione della produzione. I produttori e gli importatori conserverebbero comunque la possibilità di utilizzare i dati effettivi, purché siano rispettate condizioni capaci di escludere comportamenti abusivi.

Non è una cosa da poco. Una riorganizzazione commerciale può avere ragioni industriali del tutto legittime. Il problema sorge quando la diversa destinazione delle merci serve ad aggirare gli obblighi del CBAM senza che vi siano nuovi investimenti produttivi a basse emissioni o riduzioni complessive verificabili.

Il Parlamento intende intervenire anche su un'altra possibile via di elusione, legata ai prodotti trasformati. Il CBAM si applica principalmente ad alcune materie prime e a determinati beni industriali. Ma l'acciaio e l'alluminio possono essere lavorati all'estero e rientrare nell'Unione sotto forma di componenti o prodotti finiti non compresi nell'attuale elenco. In questo modo il costo del carbonio rischia di incidere sulle imprese europee che utilizzano quelle materie prime, senza gravare in misura equivalente sui concorrenti esteri che importano nell'Unione i manufatti già lavorati.

La Commissione aveva proposto di estendere il meccanismo, dal 1° gennaio 2028, a 180 ulteriori categorie di prodotti a valle della filiera siderurgica e dell'alluminio. Il Parlamento ha

chiesto un ampliamento maggiore, comprendente, tra gli altri, fili metallici, elementi di fissaggio, molle e articoli per uso domestico. Sono previste inoltre disposizioni più rigorose per verificare la composizione delle merci e contrastare il frazionamento artificioso delle importazioni, anche nelle vendite a distanza[7].

Accanto alla revisione del CBAM si colloca la proposta di istituire un Fondo temporaneo per la decarbonizzazione. La ragione è legata a un limite intrinseco del meccanismo: il CBAM riguarda le merci che entrano nel mercato europeo, mentre non offre una protezione ad effetto equivalente alle imprese dell'Unione che vendono i propri prodotti all'estero. Queste ultime sostengono i costi del sistema ETS e devono competere, sui mercati internazionali, con produttori che possono essere soggetti a obblighi climatici meno onerosi.

Il Fondo dovrebbe attenuare questo svantaggio durante la progressiva riduzione delle quote di emissione assegnate gratuitamente alle industrie europee. La Commissione propone di finanziarlo attraverso contributi degli Stati membri pari al 25% dei proventi derivanti dalla vendita dei certificati CBAM relativi alle emissioni dichiarate per il 2026 e il 2027.

Il Parlamento chiede di anticipare l'avvio dei sostegni al 2027, anziché al 2028, e di mantenerli fino al 2029. Propone inoltre di ampliare la platea dei beneficiari, comprendendo anche le imprese che utilizzano materiali soggetti al CBAM nei propri processi produttivi e gli operatori della filiera dei fertilizzanti. Gli aiuti dovrebbero essere subordinati a impegni concreti di decarbonizzazione, come investimenti capaci di ridurre in maniera verificabile le emissioni o l'impiego di materiali a minore intensità carbonica.

Restano aperte alcune questioni sulle quali Parlamento e Consiglio dovranno trovare un accordo. Una riguarda la possibilità di sospendere temporaneamente l'applicazione del CBAM a determinate merci in presenza di gravi perturbazioni dei prezzi. Il Parlamento ha respinto questa soluzione, contenuta nella proposta della Commissione, preferendo prevedere, in circostanze eccezionali, la destinazione temporanea dei proventi del meccanismo ai settori colpiti.

---

[1] I due provvedimenti, discussi nella seduta del 14 settembre, sono stati approvati il giorno successivo, rispettivamente con 464 e 433 voti favorevoli. Non si tratta ancora di norme definitive, ma delle posizioni con cui il Parlamento affronterà i negoziati con il Consiglio dell'Unione europea.

[2] Le quote gratuite sono diritti di emissione assegnati senza corrispettivo a determinati impianti industriali nell'ambito del sistema europeo di scambio delle quote (EU ETS), allo scopo di contenere il rischio che le imprese trasferiscano la produzione verso paesi con vincoli climatici meno rigorosi. Nei settori interessati dal CBAM, la loro assegnazione è progressivamente ridotta a partire dal 2026, fino alla completa eliminazione prevista, dalla normativa attualmente vigente, per il 2034. Durante questo periodo, il numero di certificati CBAM dovuti dagli importatori viene ridotto per tenere conto delle quote ancora assegnate gratuitamente ai produttori europei di merci equivalenti, evitando disparità di trattamento tra produzione interna e importazioni.

[3] Va detto che l'applicazione del CBAM non si estende indistintamente a tutti i prodotti appartenenti ai sei settori indicati, ma riguarda le specifiche merci individuate nell'allegato I attraverso i codici della nomenclatura combinata (NC). L'elenco comprende, oltre alle materie prime e ai prodotti principali, alcuni precursori industriali, come il clinker per la produzione del cemento e l'ammoniaca, nonché determinati manufatti in ferro, acciaio e alluminio. Per l'elenco completo delle merci soggette al meccanismo, si rinvia all'allegato I del regolamento (UE) 2023/956.

[4] La bibliografia sul tema è sterminata. Si veda *ex multis*, Jakob, Michael. "*Why carbon leakage matters and what can be done against it*." *One Earth* 4.5 (2021): 609-614; Magnani, Federico, Sabrina Raddi, and Giorgio Vacchiano. "*Quantificare il carbonio fissato dagli alberi. Principali problematiche e metodologie di stima*." *SHERWOOD. FORESTE ED ALBERI OGGI* 258 (2022): 37-40; VARNIER, ANDREA. "*Cambiamento climatico e prezzo delle emissioni di anidride carbonica; Giannusa, Gianmaria. "Il CBAM e i nuovi "eco-requisiti" per gli importatori Ue*." *GeoTrade: rivista di geopolitica e commercio estero: 5, 2022* (2022): 34-39.

[5] Fowlie, M., & Cullenward, D. (2018). Report on Emissions Leakage and Resource Shuffling. *Independent Emissions Market Advisory Committee*, *10*. Pahle, Michael, Darius Sultani, and Georg Zachmann. *Defragmenting European Union climate policy*. Bruegel, 2026.

[6] Commissione europea, *Piano d'azione europeo per la siderurgia e la metallurgia*, comunicazione COM (2025) 125 final, 19 marzo 2025, § 2, «Prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio». Il documento individua nel *resource shuffling* un possibile strumento di elusione del CBAM: i produttori di paesi terzi possono destinare al mercato europeo le merci provenienti dagli impianti meno inquinanti, continuando a rifornire altri mercati con quelle a maggiore intensità carbonica. La Commissione segnala inoltre il rischio di pratiche contabili capaci di far apparire meno inquinanti produzioni che continuano a utilizzare fonti energetiche ad alte emissioni. Per affrontare questi fenomeni, annuncia una revisione del CBAM, accompagnata da una strategia antielusione e da proposte di modifica legislativa entro il quarto trimestre del 2025.

[7] Cfr. Parlamento europeo, *Emendamenti approvati il 15 settembre 2026*, P10_TA(2026)0276, procedura 2025/0419(COD). Le modifiche proposte riguardano, anzitutto, la tracciabilità dei materiali impiegati nella fabbricazione delle merci: per i prodotti contenenti rottami di acciaio o alluminio, è richiesta l'indicazione delle relative quantità e della loro provenienza da scarti di lavorazione (*pre-consumer*) oppure da beni giunti al termine del loro utilizzo (*post-consumer*). Quanto alle importazioni, il regolamento (UE) 2025/2083 ha già introdotto una soglia di esenzione di 50 tonnellate annue, calcolata sul quantitativo complessivamente

importato dal singolo operatore, per impedire che la suddivisione delle merci in più spedizioni consenta di sottrarsi agli obblighi CBAM. Il Parlamento propone di rafforzarne l'applicazione alle vendite a distanza, imponendo agli importatori interessati, o ai loro rappresentanti, di comunicare alle autorità competenti il valore e il volume aggregati delle merci soggette al meccanismo. Cfr. testo approvato dal Parlamento europeo e regolamento (UE) 2025/2083.