

Bruxelles, 17 dicembre 2025
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2025/0419 (COD)**

**16973/25
ADD 5**

**ECOFIN 1767
FISC 378
UD 314
ENV 1407
CLIMA 609
IA 236**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	17 dicembre 2025
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	SWD(2025) 989 final
----------------	---------------------

Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda l'estensione del suo ambito di applicazione alle merci a valle e le misure antielusione
----------	---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2025) 989 final.

All.: SWD(2025) 989 final



Bruxelles, 17.12.2025
SWD(2025) 989 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda l'estensione
del suo ambito di applicazione alle merci a valle e le misure antielusione**

{COM(2025) 989 final} - {SEC(2025) 989 final} - {SWD(2025) 987 final} -
{SWD(2025) 988 final}

SCHEDA DI SINTESI
Valutazione d'impatto della revisione del regolamento sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.
A. Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello di UE?
<p>Il regolamento (UE) 2023/956 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere ("CBAM") è entrato in vigore nell'ottobre 2023. È in fase transitoria fino alla fine del 2025. Il regime definitivo, che comprenderà obblighi finanziari, si applicherà a partire dal 2026.</p> <p>Il CBAM garantisce che le importazioni siano soggette a un prezzo del carbonio equivalente a quello applicato ai produttori nazionali nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE ("EU ETS"). Si tratta di uno strumento fondamentale per assicurare che l'accresciuto livello di ambizione dell'UE in materia di clima non sia compromesso dalla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, che potrebbe verificarsi quando le imprese con sede nell'UE trasferiscono la produzione di merci ad alta intensità di carbonio verso paesi con politiche climatiche meno rigorose o quando i prodotti dell'UE sono sostituiti da importazioni a maggiore intensità di carbonio. Il CBAM svolge inoltre un ruolo fondamentale nel contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra al di là dei confini dell'UE. A tal fine incoraggia gli esportatori stranieri a decarbonizzare la loro produzione e, detraendo il prezzo del carbonio effettivamente pagato nel paese di origine, il CBAM incentiva i paesi terzi ad attuare o rafforzare i propri sistemi di fissazione del prezzo del carbonio. Tuttavia l'attuale concezione del CBAM non è pienamente efficace nel prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e nel promuovere la decarbonizzazione e sono state riscontrate alcune difficoltà nell'attuazione. Nello specifico non affronta i rischi di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a valle e il rischio di elusione del CBAM e non tiene sufficientemente conto degli sforzi di decarbonizzazione dei produttori di energia elettrica di paesi terzi.</p>
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
<p>L'obiettivo generale della proposta legislativa è rafforzare l'efficacia del CBAM, anche affrontando il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a valle e incoraggiando la decarbonizzazione in modo fattibile ed efficace sotto il profilo dei costi, riducendo in tal modo le emissioni di gas a effetto serra e lottando contro i cambiamenti climatici a livello mondiale.</p> <p>Più specificamente intende i) attenuare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a valle, ii) rafforzare l'applicazione del CBAM e scoraggiare le pratiche di elusione e iii) incoraggiare la decarbonizzazione delle importazioni di energia elettrica.</p>
Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello di UE (sussidiarietà)?
<p>La riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è sostanzialmente una questione transfrontaliera che richiede un'azione efficace quanto più ampia possibile. L'UE, quale organizzazione sovranazionale, è nella posizione ideale per definire una politica climatica efficace sul suo territorio, come ha già fatto con l'introduzione del CBAM e con il sistema ETS dell'UE. L'unico modo significativo per garantire l'equivalenza tra la politica di fissazione del prezzo del carbonio applicata nel mercato interno dell'UE e la politica di fissazione del prezzo del carbonio applicata alle importazioni è adottare misure a livello dell'Unione. Inoltre, la necessità di mantenere al minimo i costi amministrativi è conseguita al meglio</p>

mediante norme coerenti per l'intero mercato unico. Qualsiasi revisione del CBAM dovrebbe pertanto avvenire a livello dell'UE.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, indicare i motivi.

Vi sono tre problemi distinti ma correlati. Per ciascuno di essi sono state valutate varie opzioni ed è stata individuata un'opzione prescelta.

Rilocalizzazione delle emissioni di carbonio Sono state esaminate tre opzioni, ciascuna delle quali riflette un diverso livello di copertura nell'estensione dell'ambito di applicazione ai prodotti a valle. Si basano su i) filtri che rispecchiano il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (in particolare la pressione dovuta ai costi del carbonio e l'intensità degli scambi) e ii) una soglia minima di emissioni di produzione dell'UE per limitare l'estensione dell'ambito di applicazione ai prodotti a valle con una notevole rilevanza climatica. È stata inoltre presa in considerazione la fattibilità tecnica dell'attribuzione delle emissioni a determinate merci a valle. La proposta si concentra sulle merci che si trovano a valle dei settori ad alta intensità di acciaio e alluminio, come annunciato anche nel piano d'azione per la siderurgia e la metallurgia.

La prima opzione è un'estensione mirata alle merci a valle che presentano il rischio più elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e una notevole rilevanza climatica. La seconda opzione è un'estensione equilibrata alle merci a valle che presentano il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e una notevole rilevanza climatica. La terza opzione è un'ampia estensione a tutte le merci a valle considerate a rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

Anti-elusione Sono state prese in considerazione due opzioni per affrontare l'elusione dal punto di vista delle dichiarazioni inesatte delle emissioni e delle pratiche abusive.

La prima opzione prevede l'inclusione dei rottami pre-consumo come precursori CBAM. Questa opzione conferisce inoltre alla Commissione il potere di richiedere, nel caso in cui siano dichiarate le emissioni effettive, prove supplementari per dimostrare il luogo di produzione. Il potere di migliorare la tracciabilità delle merci sarebbe limitato a un sottoinsieme di codici NC e origini con il rischio più elevato di dichiarazioni inesatte dell'intensità delle emissioni.

La seconda opzione prevede l'inclusione dei rottami pre-consumo e post-consumo come precursori CBAM. Inoltre il potere di richiedere prove supplementari in merito al luogo di produzione si applicherebbe a tutti i codici NC e le origini.

Entrambe le opzioni condividono inoltre due misure strategiche comuni: 1) conferire alla Commissione il potere di specificare ulteriormente i codici NC per rispecchiare meglio la composizione materiale specifica dei diversi prodotti che rientrano in un determinato codice NC nell'ambito di applicazione del CBAM, 2) conferire alla Commissione il potere di subordinare l'uso delle emissioni effettive a condizioni aggiuntive per le merci identificate come ad alto rischio di pratiche abusive.

Energia elettrica

Sono state considerate quattro opzioni. Queste differiscono per quanto riguarda la metodologia utilizzata per calcolare il fattore di emissione e le condizioni per dichiarare i valori effettivi. Esse riguardano le quattro combinazioni di due scelte strategiche principali: i) mantenere il fattore di emissione di CO₂ del paese

esportatore o passare a un fattore medio di emissione della rete del paese esportatore; ii) modificare il criterio relativo alla congestione facendo riferimento all'assenza di congestione strutturale o eliminandolo del tutto. Tutte le opzioni includono un criterio modificato relativo agli accordi di acquisto di energia elettrica chiarendo che sono inclusi solo gli accordi fisici ed estendendo nel contempo il campo di applicazione anche agli accordi indiretti. Tutte le opzioni comprendono anche modifiche della condizione relativa alla designazione della capacità, che dovrebbe applicarsi solo in caso di allocazione esplicita della capacità.

Opzioni preferite

La presente valutazione d'impatto sostiene una combinazione della **seconda opzione per l'estensione a valle, della prima opzione per la componente antielusione e della quarta opzione per l'energia elettrica** (passaggio a un fattore medio di emissione della rete del paese esportatore, modifica dei criteri relativi agli accordi di acquisto di energia elettrica e alla designazione della capacità, nonché eliminazione del criterio relativo alla congestione), in quanto si prevede che apporteranno chiari vantaggi ambientali rispetto all'attuale concezione del CBAM, pur rimanendo proporzionati all'entità dei problemi e mantenendo al minimo gli oneri amministrativi aggiuntivi.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Dalla consultazione pubblica è emerso che il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a valle è ampiamente riconosciuto come una questione che deve essere affrontata includendo le merci a valle nell'ambito di applicazione del CBAM. Una netta maggioranza ha analogamente confermato che vi sono rischi di elusione che richiedono un ulteriore rafforzamento del regolamento CBAM. È stata inoltre sostenuta la necessità di informazioni più dettagliate sulla composizione materiale dei diversi prodotti nei codici NC. Per quanto riguarda l'energia elettrica, un'ampia maggioranza di portatori di interessi ha indicato nella consultazione pubblica che gli attuali valori predefiniti utilizzati nel CBAM sono inadeguati e ha sostenuto la modifica delle condizioni di utilizzo delle emissioni effettive. Su quest'ultimo aspetto la consultazione ha anche portato a raccomandazioni specifiche per rivedere i criteri relativi agli accordi di acquisto di energia elettrica, alla congestione della rete e alla designazione presso gli interconnettori, che sono considerati impraticabili o non allineati alle realtà del mercato. L'esito della consultazione pubblica ha confermato i riscontri dei portatori di interessi ricevuti in altri consessi.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione prescelta è una combinazione della seconda opzione per affrontare i rischi di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a valle, della prima opzione per la componente antielusione e della quarta opzione per l'energia elettrica. Questo pacchetto strategico offre chiari benefici ambientali, riduce il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e incoraggia la decarbonizzazione in modo fattibile ed efficace sotto il profilo dei costi. Con l'estensione a valle a norma della seconda opzione, si stima una riduzione di emissioni annuali di gas a effetto serra pari a circa 0,7 Mt di CO₂ equivalente (CO₂e) entro il 2030. Questa opzione dovrebbe inoltre ridurre in modo significativo la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. L'opzione prescelta per affrontare l'elusione del CBAM fornisce le garanzie necessarie per assicurare che l'efficacia e i benefici ambientali del CBAM non siano compromessi. In relazione all'energia elettrica, l'opzione prescelta garantirà una migliore presa in considerazione degli sforzi di decarbonizzazione dei paesi esportatori, semplificando nel contempo la comunicazione dei valori effettivi di emissione.

<p>Gli impatti macroeconomici sono minimi e derivano principalmente dall'estensione a valle. Si prevede un lieve aumento della produzione dell'UE in alcuni settori a valle. In riferimento agli impatti sociali, l'opzione prescelta per l'estensione a valle prevede un lieve aumento dell'occupazione pari a 0,05 % nei settori a valle interessati.</p>
<p>Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?</p>
<p>I costi macroeconomici sono trascurabili, con una variazione stimata del PIL dell'UE inferiore a -0,001 %. Analogamente, anche l'impatto sui prezzi al consumo privati è marginale.</p> <p>Sono previsti costi amministrativi e di conformità per le imprese e le autorità (autorità nazionali competenti e autorità doganali) derivanti principalmente dall'estensione a valle. Sebbene sia difficile valutare tali costi con precisione, le stime basate sulle indagini presso i portatori di interessi mostrano che, nell'ambito dell'opzione prescelta per un'estensione a valle, i costi ricorrenti aggregati per le imprese potrebbero essere compresi tra 8 milioni di EUR e 43 milioni di EUR all'anno, da aggiungere ai costi una tantum pari a 31 milioni di EUR. I costi di applicazione ricorrenti stimati per le autorità variano tra 1,3 e 10 milioni di EUR per tutti gli Stati membri insieme. L'opzione prescelta per contrastare l'elusione comporterebbe costi amministrativi aggiuntivi trascurabili per le autorità e il suo impatto sulle imprese è altrettanto limitato. L'opzione prescelta per l'energia elettrica non dovrebbe comportare costi amministrativi e di conformità aggiuntivi per gli importatori dell'UE o i produttori di energia elettrica di paesi terzi, ma piuttosto ridurli a seguito della razionalizzazione delle condizioni per dichiarare le emissioni effettive.</p>
<p>Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?</p>
<p>Nell'ottobre 2025 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato il regolamento (UE) 2025/2083 relativo alla semplificazione del CBAM che, tra gli altri miglioramenti, ha introdotto un'esenzione dalla soglia <i>de minimis</i> di 50 tonnellate di massa che manterrebbe il 99 % delle emissioni ancora nell'ambito di applicazione del CBAM, escludendo nel contempo circa il 90 % degli importatori. Ciò limita notevolmente gli oneri amministrativi per le PMI e va a vantaggio dei piccoli importatori a valle. L'estensione a valle del CBAM ha un impatto moderato sul numero assoluto di PMI importatrici che rientrano nell'ambito di applicazione del CBAM. Le PMI importatrici rappresentano circa il 50 % degli importatori supplementari che rientrano nell'ambito di applicazione, per un totale di circa 3800-3900 PMI importatrici aggiuntive. Il pacchetto strategico prescelto ha effetti marginalmente positivi sulla competitività nel suo complesso. Tra le tre componenti, l'estensione a valle avrebbe le implicazioni più significative in termini di competitività, in quanto creerebbe condizioni di parità per i prodotti a valle ad alta intensità di acciaio e di alluminio fabbricati e importati a livello nazionale per quanto riguarda i costi del carbonio che devono sostenere.</p>
<p>L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?</p>
<p>Si stima che l'estensione a valle nell'ambito della seconda opzione genererà circa 0,58 miliardi di EUR di entrate nel 2030, mentre le misure antielusione contribuiranno a garantire che le entrate siano effettivamente riscosse.</p>
<p>Sono previsti altri impatti significativi?</p>
<p>Nessun altro impatto significativo.</p>

Proporzionalità?

L'opzione prescelta soddisfa gli obiettivi dell'iniziativa in modo proporzionato.

D. Tappe successive**Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

Il CBAM sarà soggetto a revisioni periodiche come previsto dal regolamento. L'applicazione delle modifiche proposte al regolamento considerate nell'ambito della presente valutazione d'impatto sarà riesaminata ogni due anni nel contesto delle relazioni di riesame sull'attuazione del CBAM previste a norma dell'articolo 30 del regolamento CBAM.