Il ruolo della fiscalità nel Green Deal europeo e la Carbon Border Tax: tra nuove imposte e vecchi temi, interni (coesione tra Stati) e esterni (rispetto degli obblighi internazionali) ai confini dell'UE

Sarah Supino

1. – L'11 dicembre 2019, **la Commissione Europea ha adottato l'European Green Deal,** una nuova strategia di crescita che mira a trasformare l'Unione in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 abbia un impatto climatico pari a zero, privo di emissioni nette di gas a effetto serra.

Per perseguire tali ambizioni obiettivi, l'European Green Deal illustra gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili e spiega come garantire una transizione giusta e inclusiva. Esso prevede inoltre una tabella di marcia con azioni volte a:

- promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e circolare;
- ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento.

L'UE fornirà sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare le persone, le imprese e le regioni più colpite dal passaggio all'economia "Green", attraverso il cosiddetto "meccanismo per una transizione giusta", che contribuirà a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni più colpite.

2. – Sotto il **profilo fiscale**, il Green Deal riconosce il ruolo cruciale della tassazione nella transizione verso una crescita europea più verde e più sostenibile e la necessità di allineare meglio i sistemi fiscali degli Stati Membri agli obiettivi climatici dell'UE. Nell'opinione della Commissione, riforme fiscali ben strutturate possono favorire la crescita economica, contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e guidare gli Stati verso una transizione equa.

A questo proposito, la comunicazione del Green Deal europeo annuncia due importanti iniziative nel settore fiscale:

- la creazione di un meccanismo di "Carbon Border Adjustment";
- la revisione della Direttiva sulla Tassazione dell'Energia n. 2003/96/CE ("DTE").

3. – Il primo obiettivo fiscale del Green Deal è la creazione di un **meccanismo di Carbon Border Adjustment ("CBA")**.

Giova premettere che, nell'UE, il prezzo del carbonio per i settori industriali ad alta intensità energetica è determinato dal mercato attraverso il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS). L'ETS dell'UE si basa sul principio "*cap and trade*", secondo il quale viene fissato un massimale alla quantità totale di alcuni gas a effetto serra che possono essere emessi dagli impianti che rientrano nel sistema, massimale che si riduce nel tempo in modo da ridurre gradualmente le emissioni totali. Entro questo massimale, le società ricevono o acquistano quote di emissioni che possono scambiare tra loro secondo necessità. La limitazione del numero totale di quote scambiabili garantisce, naturalmente, che dette quote abbiano effettivamente un valore di mercato. Alla fine di ogni anno le società devono restituire un numero di quote sufficiente a coprire le loro emissioni se non vogliono subire pesanti sanzioni. Se un'impresa riduce le proprie emissioni, può mantenere le quote inutilizzate per coprire il fabbisogno futuro, oppure venderle a un'altra impresa che non ne abbia a disposizione.

L'ETS è una delle pietre angolari su cui si fonda la politica dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici, nonché uno strumento essenziale per ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra. Attivo in 31 Paesi (i 28 dell'UE, più l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia), questo sistema è il primo mercato mondiale della CO2 e continua a essere il più esteso, coinvolgendo le emissioni prodotte da oltre 11.000 impianti ad alto consumo di energia (centrali energetiche e impianti industriali) e dalle compagnie aeree che collegano tali Paesi e circa il 45% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE.

In questo contesto, si inserirà il CBA. In particolare, esso mirerà a garantire che il prezzo delle importazioni di prodotti all'interno dell'UE rispecchi in modo più accurato il loro contenuto di carbonio, **riducendo il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio che potrebbe verificarsi se, per motivi di costi legati alle politiche climatiche, le imprese trasferissero la produzione in altri Paesi con vincoli di emissione più "leggeri" di quelli europei**.

Il 4 marzo, la Commissione ha pubblicato una valutazione d'impatto iniziale sul CBA, che fornisce una tabella di marcia verso la possibile adozione di una proposta legislativa. Essendo

il CBA collegato ai prezzi del carbonio nell'UE, potrebbe essere necessario proporlo parallelamente alla revisione della DTE, che attualmente garantisce un trattamento favorevole alle industrie ad alta intensità energetica proprio sul presupposto che esse competono con le importazioni da Paesi con regole climatiche più leggere.

Le misure di dettaglio mediante cui realizzare il CBA sono allo studio della Commissione. Le opzioni potrebbero includere:

- un tributo sulle importazioni per settori considerati altamente inquinanti, quali ad esempio il settore siderurgico, metallurgico, dell'acciaio, dell'alluminio o estrattivo (c.d. "Carbon Border Tax");
- un'imposta sul contenuto di Co2 di specifici prodotti con elevate emissioni di carbonio, sia europei che importati (c.d. "Carbon Tax").

Con tutte le difficoltà che, come è intuibile, risiedono nel tracciare una linea rigorosa tra settori coperti e non coperti.

3.1. – Il tributo sulle importazioni, già noto alla stampa come "**Carbon Border Tax**", si sostanzierebbe in un obbligo a carico degli importatori dell'UE di acquistare quote di carbonio, allineando tali soggetti a quelli europei che già soggiacciono alle limitazioni del sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE. Questa soluzione aumenterebbe il prezzo delle merci importate, aumentando correlativamente la competitività delle merci prodotte nell'UE.

L'obiettivo di un siffatto strumento è certamente apprezzabile: **contrastare la "rilocalizzazione delle emissioni di carbonio"** in base alla quale le industrie europee sono penalizzate rispetto alle importazioni dai Paesi che applicano norme meno rigorose per affrontare i cambiamenti climatici.

Esiste, tuttavia, un rischio concreto: la **violazione delle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio**, cui l'UE è vincolata, che richiedono la parità di trattamento di prodotti simili e nessuna discriminazione tra produttori nazionali ed esteri. Si noti, sul punto, che la Carbon Border Tax dovrebbe colpire tutte le importazioni di determinati prodotti e basarsi sul loro contenuto di carbonio (CO2); si tratta quindi di un tributo basato su un "processo" e non su un "prodotto". In quanto tale esso, seppur conforme all'articolo I del

GATT, potrebbe violare l'art. III del medesimo accordo, che vieta tali tipologie di discriminazioni su "prodotti similari". L'UE, per giustificare la conformità del tributo al GATT, **potrebbe tuttavia invocare l'articolo XX del GATT, che autorizza misure commerciali per proteggere le risorse esauribili o la vita o la salute umana, animale o vegetale (lett. g dell'art. XX): chi potrebbe mai negare che un'atmosfera a basse emissioni di carbonio, necessaria per evitare catastrofici cambiamenti climatici, sia una "risorsa naturale esauribile"?**

In ogni caso, siamo certamente di fronte ad un'altra forma di "protezionismo" europeo, stavolta "climatico", a cui l'Europa ci sta recentemente abituando (è ancora apertissimo il tema della tassazione della Digital Economy e della Digital Tax, che pure sollecita riflessioni non dissimili da quelle poste dalla Carbon Border Tax); protezionismo che inevitabilmente colpisce alcuni Paesi, più di altri. La Digital Tax (soprattutto nelle primissime formulazioni) era – ed è tuttora – malvista dagli USA, mentre la Carbon Border Tax è certamente sgradita alla Cina, già pesantemente incisa dai recenti dazi introdotti dal governo Trump negli Stati Uniti (uno studio pubblicato dalle Nazioni Unite mostra come le emissioni della Cina si siano attestate a circa 14 Gt nel 2018, più del doppio degli Stati Uniti). Non a caso, alla Conferenza Onu sui cambiamenti climatici COP25 di Madrid dello scorso 2 dicembre la Cina ha sollevato la delicata questione della Carbon Border Tax, sottolineando che il tributo, nel salvaguardare l'atmosfera "climatica", comprometterebbe quella politica, altrimenti amichevole e di cooperazione.

Come era prevedibile, dunque, il tema del mercato del carbonio potrebbe rappresentare una questione molto delicata nell'ambito dei colloqui e dei negoziati sul clima, soprattutto rispetto alla finalizzazione dell'Accordo di Parigi. Secondo alcuni, la Carbon Border Tax metterebbe addirittura a repentaglio lo stesso Accordo perché minerebbe due dei suoi criteri fondanti: il multilateralismo e la partecipazione volontaria dei Paesi.

3.2. – Un'alternativa alla Carbon Border Tax sembra essere un'imposta sul carbonio su tutte le merci, comprese quelle prodotte nell'UE: una **Carbon Tax pura**, non più solo "Border", con la quale i produttori stranieri pagherebbero un prelievo più elevato se inquinassero più di altri produttori europei.

Chiaramente, viceversa, **gli esportatori UE potrebbero veder aumentare i prezzi delle loro esportazioni e diventare meno competitivi all'estero**.

Un'imposta di questo tipo avrebbe inoltre bisogno del consenso unanime di tutti gli Stati membri dell'UE e, come dimostrano i precedenti tentativi di introdurre prelievi similari (la Digital Tax né è ancora una volta un esempio), essi sono falliti poiché i governi nazionali sono molto restii a trasferire i poteri di imposizione fiscale a Bruxelles. E **rispetto a un'imposta come la Carbon Tax, v'è da chiedersi se i Paesi Membri esportatori di prodotti ad alta emissione di carbonio e notoriamente *leader* nei mercati dei metalli avallino l'introduzione di un siffatto tributo. La risposta è probabilmente negativa**.

4. – Le descritte misure devono necessariamente accompagnarsi alla contestuale **revisione della DTE**, secondo obiettivo fiscale del Green Deal, la quale stabilisce le norme dell'UE per la tassazione dei prodotti energetici utilizzati come carburante per motori o combustibile per riscaldamento e di elettricità. Nel settembre 2019, la Commissione ha pubblicato una valutazione della DTE, le cui conclusioni sono chiare: tale Direttiva non è più in linea con gli obiettivi climatici dell'UE. La revisione della DTE mirerà quindi a riflettere più accuratamente l'impatto sul clima delle varie fonti di energia e incoraggiare i consumatori e le imprese a cambiare il loro comportamento. Per fare un esempio, secondo le normative UE, alcuni settori beneficiano di quote di carbonio gratuite fino al 2030, poiché sono considerati a rischio di "rilocalizzazione delle emissioni di carbonio"; con una nuova Carbon Tax, tali esenzioni dovrebbero essere eliminate.

Il tema è già ampiamente sviluppato in altro contributo su questo sito, cui si rinvia per ogni approfondimento.