

Quaderni AISDUE è la rivista quadrimestrale dell'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea. AISDUE si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità del diritto dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della didattica, della formazione professionale, della valutazione della ricerca e della selezione di docenti e ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

2
2025

RIVISTA QUADERNI AISDUE

ES

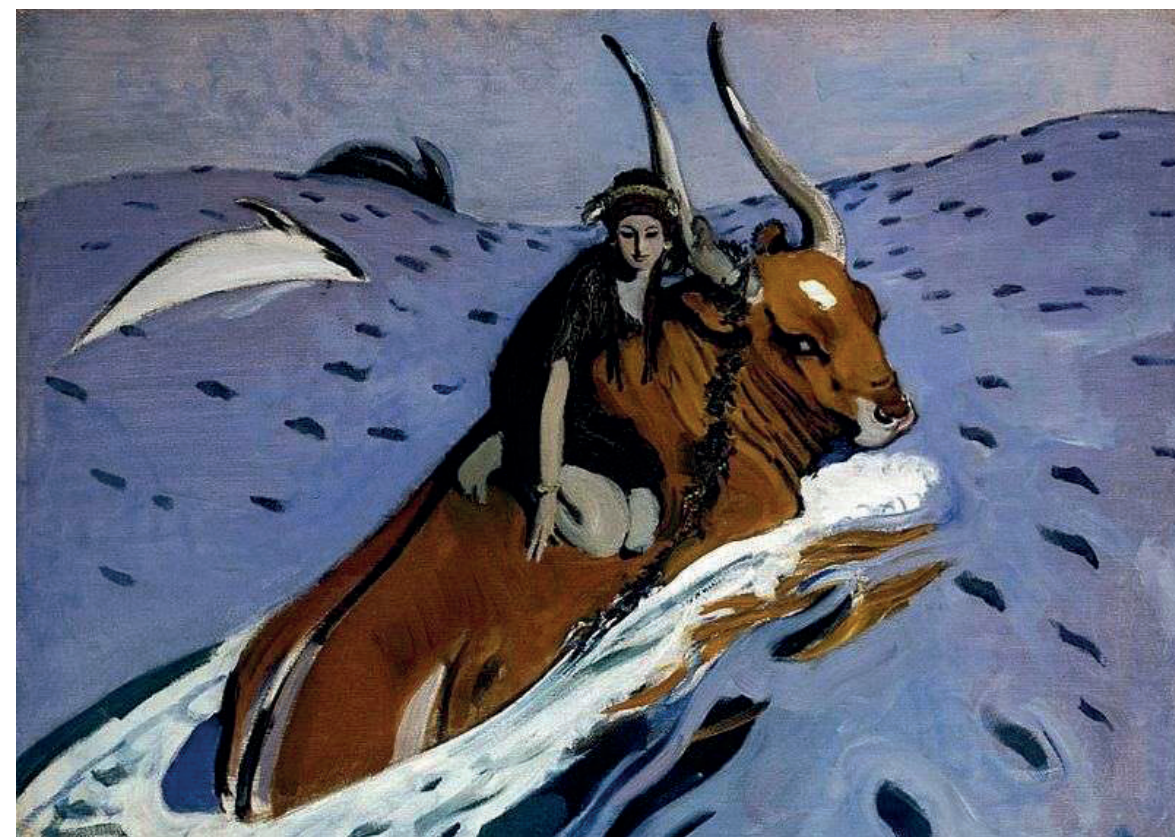
ISSN 2975-2698



RIVISTA QUADERNI AISDUE

2/2025

Editoriale Scientifica



RIVISTA QUADERNI AISDUE

2025/2

Editoriale Scientifica
Napoli

L'invio di un manoscritto presuppone l'adesione al codice etico della Rivista e l'uniformità dello stesso ai criteri redazionali (consultabili online all'indirizzo www.aisdue.eu).

I contributi sono sottoposti a previo referaggio cieco anonimo secondo i principi descritti nel codice etico e nella procedura di revisione.

Tutti i lavori devono essere inviati in formato word all'indirizzo info@aisdue.eu.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISSN 2975-2698

INDICE

Articoli

- MARESCA M., Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi 11
- NASCIMBENE B., Contenuti e cogenza del diritto dell'Unione europea in tema di aiuti bellici, politiche di difesa e solidarietà militare tra gli Stati membri 43

BlogDUE

- AGRATI G., Dopo il Senato, anche la Camera approva, con ulteriori modifiche, il “ddl intelligenza artificiale”: accompagnamento od ostacolo al regolamento europeo sull'intelligenza artificiale? 63
- CECI F., La Corte di cassazione torna sulla natura “mobile” del rinvio *ex art. 3*, secondo comma, della legge n. 218 del 1995 73
- COLETTA G., La solidarietà energetica nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sulla direttiva “Case Green” 85
- FERRARI M., È tempo di competitività in UE: un nuovo sguardo alla direttiva *due diligence* 97
- RUGANI G., The data protection provisions in the new EU-Chile Interim Trade Agreement: a step forward from the past 109
- VOINICH A., *Rating* e sostenibilità: l'Unione europea apre la strada 117

Atti Seminario PIUE – a cura di M. E. Bartoloni e S. Poli (Proiezione internazionale dell'Unione europea) – Pisa, 24 ottobre 2024 Temi di attualità nelle relazioni esterne dell'UE

- BARTOLONI M. E., POLI S., Introduzione 133

PALADINI L., I meccanismi di flessibilità previsti dall'art. 31 TUE: prassi e prospettive	137
RIZZO A., La Corte di giustizia definisce la <i>vexata quaestio</i> della firma degli accordi internazionali dell'Unione	165
CASOLARI F., La proiezione esterna dei valori dell'Unione europea nelle relazioni con un <i>ex</i> Paese membro	183
LANG A., La Convenzione di Aarhus del 1998 e l'attuazione nell'Unione europea	201
CELLERINO C., L'UE tra sicurezza militare e sicurezza economica: ruolo, limiti e potenzialità della disciplina UE sul controllo alle esportazioni dei beni a duplice uso	237
D'AGNONE G., Il regolamento 2019/452 che istituisce un quadro per lo <i>screening</i> degli investimenti esteri diretti: uno strumento in evoluzione	261
MONTINI M., Le principali implicazioni giuridiche del regolamento CBAM nel contesto dell'azione esterna dell'Unione europea	283
POLI S., Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?	305
 Atti Convegno IFA – a cura di C. Fratea (Immigrazione, Frontiere e Asilo) – Verona, 6 dicembre 2024 Patto immigrazione e asilo: dalle nuove regole alla sfida dell'attuazione	
NASCIMBENE B., Le “sfide” ai diritti fondamentali e alle garanzie giurisdizionali nell'ambito delle procedure introdotte dal nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo	339
FERRI M., Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva tra incertezze e potenzialità: spunti da alcune delle procedure previste dal nuovo Patto	345
PALLADINO R., Le nuove procedure “combinare” di asilo e di rimpatrio alla frontiera: quale incidenza sui diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE?	373

INDICE	7
MOSCHETTA T. M., Il regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore: riflessioni sulla governance per la gestione “ordinaria” di situazioni “straordinarie”	395
CHERUBINI F., Paesi di origine “sicuri” e Sistema comune europeo di asilo	413
PERARO C., La tutela dei minori stranieri nell’UE tra politiche migratorie e questioni di diritto internazionale privato	443
FRATEA C., La circolazione dello status di rifugiato all’interno dello spazio giuridico europeo	491
PREVIATELLO M., La nuova dimensione esterna della politica di immigrazione e asilo dell’Unione europea: dalla collaborazione bilaterale ai meccanismi unilaterali di pressione	523
PISTOIA E., Un primo bilancio delle sfide affrontate dal Patto	551
 <i>Segnalazioni</i>	
PARISI N., RINOLDI D. G., Contrasto alla corruzione: il 7 maggio l’abuso d’ufficio abrogato va in Corte costituzionale, 3 maggio 2025	559

LE PRINCIPALI IMPLICAZIONI GIURIDICHE DEL REGOLAMENTO CBAM NEL CONTESTO DELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

Massimiliano Montini*

SOMMARIO: 1. L'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori dei propri confini territoriali. – 2. Il meccanismo CBAM come espressione dell'azione esterna dell'Unione. – 3. Il meccanismo CBAM tra effetto Bruxelles ed estensione territoriale.

1. *L'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori dei propri confini territoriali*

Mediante l'esercizio della sua azione esterna, l'Unione europea promuove i suoi valori ed interessi, e persegue i suoi principi ed obiettivi, sulla base di quanto sancito dall'articolo 5 paragrafo 3, TUE, in combinato disposto con l'articolo 21 TUE e con l'articolo 205 TFUE¹.

Il fenomeno dell'esportazione dei valori, degli interessi, dei principi e degli obiettivi dell'Unione che si realizza attraverso le sue relazioni esterne costituisce l'espressione della volontà degli Stati Membri di fondare l'integrazione europea sul diritto e non sul potere, secondo quanto affermato autorevolmente dall'Avvocato generale Jacobs². Sulla falsariga di questa affermazione, tale fenomeno è stato definito in dottrina come l'espressione del

* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Siena.

¹ Sull'azione esterna dell'Unione vedi: M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Oxford, 2015; M. CREMONA, A. THIES (eds.), *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*, Oxford, 2014; R. A. WESSEL, J. LARIK (eds.), *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Oxford, 2020; W. TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R. A. WESSEL, *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, The Hague, 2021; J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, G. DE BAERE, T. RAMOPOULOS (eds.), *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford, 2021; R. A. WESSEL, G. BUTLER (eds.), *EU External Relations Law*, Oxford, 2022; K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES (eds.), *EU External Relations and the Power of Law. Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Oxford, 2024.

² F. G. JACOBS, *Foreword*, in R. SCHUTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. Volume 1: The European Union Legal Order*, Oxford, 2018.

potere normativo dell'Unione (*law as power*). L'esercizio di questo potere normativo, secondo tale impostazione dottrinale, rende l'Unione europea un regolatore di riferimento a livello globale, le cui normative possono trovare un'applicazione extraterritoriale al di fuori dei propri confini³.

L'applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio può realizzarsi in modo diretto o indiretto oppure volontario o involontario. Essa si realizza in modo diretto quando la normativa interna di alcuni Paesi terzi si conforma, in termini simili, alle disposizioni della normativa europea. L'applicazione indiretta si realizza quando, pur in assenza di una conformità normativa nei Paesi terzi con gli standard europei, le imprese che esportano i loro prodotti nel territorio dell'Unione tendono a conformarsi agli standard europei, riconoscendoli, anche in assenza di uno specifico obbligo normativo, come standard di riferimento autorevoli, rigorosi e soddisfacenti per regolare la loro azione nel contesto globale.

L'applicazione della normativa europea si realizza in maniera volontaria quando l'Unione, attraverso le sue relazioni esterne, persegue politiche attive per spingere i Paesi terzi ad adottare nei loro ordinamenti nazionali normative e standard comparabili o simili con quelli previsti nel diritto dell'Unione. Per converso, la normativa europea si applica in maniera involontaria quando sono gli operatori economici dei Paesi terzi ad assoggettarsi spontaneamente alle regole ed agli standard previsti dalla normativa europea, elevandoli a criteri di riferimento per l'esercizio della loro azione a livello globale, senza che vi sia alcuna imposizione o richiesta in tal senso da parte dell'Unione nei loro confronti.

L'applicazione della normativa dell'Unione al di là dei propri confini territoriali si può realizzare attraverso tre diverse tipologie applicative. La prima tipologia concerne l'applicazione unilaterale delle proprie normative da parte dell'Unione nei confronti di altri Paesi e più specificamente nei confronti di operatori economici posti al di fuori del proprio territorio. La seconda tipologia riguarda l'estensione dei contenuti della normativa europea che si può realizzare mediante la conclusione di accordi bilaterali di associazione o di cooperazione in materia commerciale. Tali accordi possono, a seconda delle circostanze, indurre o imporre ai Paesi terzi contraenti l'adozione di normative o standard tecnico giuridici mutuati da quelli dell'Unione o comunque ad essi comparabili. La terza tipologia consiste nell'estensione indiretta dell'ambito di applicazione della normativa europea al di fuori

³ M. CREMONA, J. SCOTT, *EU Law beyond its borders. The extraterritorial reach of EU Law*, Oxford, 2019, p. 1.

del proprio territorio che si realizza attraverso il contributo dell'Unione alla definizione di normative e standard comuni a livello internazionale che vengono recepiti nell'ambito di accordi multilaterali.

In un'epoca caratterizzata da una diffusa crisi del multilateralismo, malgrado l'Unione non abbia mai messo in discussione la sua disponibilità a collaborare con tutte le parti interessate nei diversi contesti in cui si realizza la cooperazione internazionale, a partire proprio dal settore della lotta contro i cambiamenti climatici, va rilevato come l'applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio si realizzi sempre più frequentemente attraverso modalità di tipo unilaterale o bilaterale. Nel presente contributo l'analisi si soffermerà in particolare sulla prima tipologia, quella relativa all'applicazione unilaterale della legislazione europea al di là dei propri confini territoriali.

A tale proposito, va rilevato che l'applicazione unilaterale della normativa dell'Unione al di là dei propri confini territoriali può realizzarsi attraverso tre diverse modalità. Si tratta dell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, dell'estensione territoriale della normativa e del cosiddetto "effetto Bruxelles"⁴. Tali diverse modalità verranno brevemente qui di seguito presentate ed esaminate, al fine di valutare nel prosieguo del presente contributo a quale di queste tre modalità possa essere ricondotta l'applicazione esterna della normativa dell'Unione all'esterno dei propri confini territoriali introdotta dal meccanismo CBAM sull'adeguamento del carbonio alle frontiere, che esamineremo nel dettaglio nel prossimo paragrafo.

L'espressione applicazione extraterritoriale della normativa europea in senso stretto si riferisce alle situazioni in cui una normativa, una regola o uno standard dell'Unione vengono applicati all'esterno del territorio geografico e doganale europeo, senza che necessariamente sussista una connessione di tipo territoriale tra il Paese e/o il soggetto economicamente rilevante a cui la normativa europea viene applicata⁵. La questione di cosa si debba esattamente intendere per applicazione extraterritoriale di una certa normativa di un Paese all'esterno del suo territorio risulta piuttosto controversa ed è stata oggetto di ampio dibattito in dottrina⁶. In questo contesto, esistono due criteri di collegamento comunemente invocati e frequentemente utilizzati per

⁴ M. CREMONA, J. SCOTT, *op. cit.*, p. 1; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, in M. CREMONA, J. SCOTT, *op. cit.*, pp. 21-63, spec. pp. 22-35.

⁵ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 62, n. 1, 2014, pp. 87-126, spec. pp. 89-91; J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., pp. 22-24.

⁶ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 90-93.

determinare se nelle fattispecie specifiche una certa normativa nazionale si possa definire soggetta a fenomeni di applicazione extraterritoriale. Si tratta dei criteri della territorialità e degli effetti. In base al criterio della territorialità, il quale risulta più o meno accettato in modo pacifico sia a livello dottrinale che giurisprudenziale, ciascuno Stato, o ciascuna organizzazione sovranazionale come l'Unione europea, può esercitare una piena giurisdizione rispetto a tutte le persone fisiche o giuridiche che si trovano, anche temporaneamente, sul proprio territorio⁷. Diversamente, il criterio degli effetti risulta applicabile allorché sia possibile dimostrare che il comportamento di un determinato soggetto, persona fisica o giuridica, ancorché realizzato al di fuori del territorio dell'Unione, possa avere degli effetti rilevanti all'interno di quest'ultimo⁸.

La tematica dell'applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione è venuta in rilievo qualche anno fa proprio con riferimento alla normativa climatica, ed in particolare all'estensione dell'ambito di applicazione della normativa EU ETS relativa al sistema di scambio delle emissioni di gas serra al settore del trasporto aereo⁹. In tale circostanza, la Corte di giustizia nel caso *Air Transport Association* si è occupata in modo incidentale della possibilità di applicazione extraterritoriale della normativa dell'Unione. Nella sua decisione, la Corte ha affermato la legittimità dell'applicazione della normativa dell'Unione a soggetti localizzati al di fuori del proprio territorio, in una situazione caratterizzata tuttavia dalla presenza di una connessione territoriale, ancorché temporanea, con il territorio dell'Unione, relativa in particolare alle fasi di atterraggio e decollo degli aeromobili battenti bandiera di un Paese terzo. In tale contesto, quindi, l'applicazione extraterritoriale della normativa climatica dell'Unione era caratterizzata dalla presenza di un elemento di connessione di tipo territoriale¹⁰. Come è stato rilevato in dottrina, risulta invece difficile rilevare situazioni in cui vi sia stata un'applicazione extraterritoriale della normativa europea in assenza di un qualsiasi elemento di connessione territoriale¹¹. Sulla base di tale considerazione, in dottrina è stato proposto l'utilizzo di una diversa categoria concettuale che possa meglio definire il fenomeno dell'applicazione della normativa europea

⁷ *Ivi*, pp. 94-95.

⁸ *Ivi*, p. 96.

⁹ *Ivi*, pp. 96-98.

¹⁰ Corte giust. 21 dicembre 2011, C-366/10, *Air Transport Association of America e a.*, vedi anche nello stesso caso conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, del 6 ottobre 2021.

¹¹ J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., p. 93, nota 27, e v. pp. 96-98, in J. SCOTT, *The Global Reach of EU Law*, cit., p. 36.

al di là dei propri confini territoriali. Si tratta della categoria dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione, che corrisponde alla seconda delle tre modalità di possibile applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio che abbiamo identificato sopra.

Con l'espressione estensione territoriale della normativa dell'Unione, che è stata coniata in dottrina dalla Scott, l'autrice si riferisce in particolare al fenomeno dell'ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio, che a differenza di quanto avviene nel caso dell'applicazione extraterritoriale in senso stretto, è caratterizzata sempre dalla presenza di una connessione territoriale¹². Quest'ultima risulta normalmente collegata agli effetti che la condotta realizzata da un operatore economico localizzato in un Paese terzo, al di fuori del territorio dell'Unione può esercitare sul mercato interno europeo. Nello specifico, la Scott, oltre a coniare l'espressione in esame, ha anche individuato i criteri di collegamento sulla base dei quali può effettivamente realizzarsi l'estensione territoriale della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio. Di particolare interesse per la presente analisi risulta il criterio degli effetti¹³. Tale criterio deriva dal diritto della concorrenza, dove viene comunemente utilizzato per applicare la normativa dell'Unione in materia di regolazione e tutela della concorrenza e del mercato anche nei confronti di operatori economici localizzati in Paesi terzi i quali realizzino pratiche anticoncorrenziali che, ancorché svolte al di fuori del territorio dell'Unione, possano avere un apprezzabile effetto negativo sul funzionamento del mercato interno dell'Unione. La legittimità dell'estensione territoriale della normativa europea a soggetti localizzati al di fuori del proprio territorio in tale contesto è pacificamente accettata sia in dottrina che nella giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale¹⁴.

A proposito del fenomeno dell'estensione territoriale della normativa europea, va rilevato che una specifica caratteristica conseguente all'esercizio di tale modalità di applicazione unilaterale della normativa europea all'esterno del proprio territorio consiste nella circostanza che esso viene a determinare il controllo da parte dell'Unione, per tramite della Commissione euro-

¹² J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., pp. 89-94.

¹³ J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, in CMLR, vol. 51, 2024, pp. 1356-1359.

¹⁴ Vedi ad esempio Corte giust. 6 settembre 2017, C-413/14 P, *Intel/Commissione*; Tribunale 25 marzo 1999, T-102/96, *Gencor/Commissione*, punto 90. In dottrina vedi J. SCOTT, *Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law*, cit., p. 93; ID, *The Global Reach of EU Law*, cit., pp. 35-38.

pea, della condotta di operatori economici localizzati in Paesi terzi¹⁵. Tale controllo solleva qualche criticità in quanto può dare luogo ad un fenomeno di sovrapposizione tra la regolamentazione europea e quella nazionale dei Paesi terzi in cui gli operatori economici in questione sono localizzati e svolgono le proprie attività. La conseguenza di tale sovrapposizione normativa a carico degli operatori economici coinvolti consiste nella circostanza che essi si possono trovare ad essere assoggettati all'applicazione di normative, regole e standard multipli e concorrenti, che in talune circostanze potrebbero essere anche confliggenti tra di loro. Per evitare controversie con i Paesi terzi conseguenti a tale fenomeno, l'Unione europea in parallelo con la realizzazione dell'estensione territoriale della propria normativa ha sviluppato una serie di meccanismi di autolimitazione giurisdizionale dell'effettiva estensione territoriale della propria normativa nei confronti di operatori economici localizzati in Paesi terzi. Tali meccanismi sono finalizzati proprio alla prevenzione dei possibili conflitti normativi che possono insorgere in tali circostanze con altre giurisdizioni. In dottrina tali criteri e meccanismi sono stati denominati "valvole di sicurezza" dalla Scott, che ne ha in particolare identificati ed analizzati due, sostenendo che essi si configurano come strumenti applicativi del principio di proporzionalità nel contesto dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione al di fuori del proprio territorio. Si tratta dei meccanismi della contingenza e della contestualità¹⁶.

In base al primo di tali meccanismi, ossia il meccanismo della contingenza, che si configura come il criterio di flessibilità nel contesto dell'estensione territoriale della normativa dell'Unione, quest'ultima può decidere di astenersi dall'applicazione della propria normativa al di fuori del proprio territorio nel caso in cui la condotta rilevante dell'operatore economico posta in essere in un Paese terzo ed avente effetti negativi all'interno del mercato interno europeo risulti però regolata in maniera considerata soddisfacente dall'Unione dalla normativa interna di tale Paese, o in alternativa dalla normativa o dagli standard internazionali applicabili nel Paese in questione. In tali circostanze, l'Unione in applicazione del meccanismo in esame può sospendere l'applicazione dell'estensione territoriale della propria normativa, disapplicando la stessa a favore della normativa nel Paese terzo in questione. In tal modo, si può quindi venire a configurare un'autolimitazione del fenomeno dell'estensione territoriale della normativa europea. Per l'applicazione di tale meccanismo va sottolineato il ruolo fondamentale che viene svolto

¹⁵ *Ivi*, pp. 24-31.

¹⁶ J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., pp. 1364-1365.

dalla Commissione europea, la quale è chiamata a valutare caso per caso l'effettiva sussistenza delle condizioni necessarie per l'applicazione del meccanismo della contingenza. Tali condizioni consistono nell'equivalenza, sia sul piano sostanziale che su quello procedurale, della normativa dello Stato terzo in questione rispetto alla corrispondente normativa europea. Nell'esercizio del suo ruolo, la Commissione europea esamina tale equivalenza mediante un approccio funzionale, che risulta finalizzato a mettere in rilievo la comparabilità e la similarità tra le due normative in esame, piuttosto che la loro effettiva identità di contenuto¹⁷.

Sulla base del secondo dei meccanismi sopra menzionati, denominato il meccanismo della contestualità, l'Unione europea può calibrare l'effettiva modalità di applicazione delle proprie normative, regole e standard nei confronti di soggetti economici localizzati al di fuori del proprio territorio a seconda delle specifiche circostanze della fattispecie concreta, tenendo quindi in considerazione non tanto l'equivalenza astratta delle normative applicabili, quanto le caratteristiche delle effettive condotte realizzate degli operatori economici interessati nei Paesi terzi rispetto agli effetti da essi causati nel mercato interno europeo. Mediante l'applicazione di tale meccanismo, pertanto, la Commissione europea valuterà caso per caso come effettivamente realizzare l'estensione territoriale della propria normativa, tenendo conto delle specifiche circostanze della fattispecie concreta in esame, anziché procedere ad una rigida applicazione della propria normativa e dei propri standard al di fuori del proprio territorio, secondo criteri predefiniti ed esiti predeterminati¹⁸.

L'espressione effetto Bruxelles si riferisce invece alla possibilità che le normative e gli standard dell'Unione, inizialmente concepiti per il mercato interno europeo ed ivi applicati, diventino norme e standard di riferimento anche in altre giurisdizioni in quanto applicati direttamente o indirettamente da Paesi terzi. Tale espressione, che è stata coniata e sviluppata in dottrina in particolare dalla Bradford, si riferisce alla circostanza in cui le normative, le regole ed i criteri dell'Unione possono essere applicati in maniera volontaria e spontanea da parte di operatori economici localizzati al di fuori del territorio dell'Unione, oppure alla diversa circostanza in cui, mediante il fattivo contributo di tali operatori, tali normative regole ed i criteri possano essere recepite da Paesi terzi nel loro ordinamento nazionale, in virtù della riconosciuta autorevolezza e qualità del livello di regolazione stabilito

¹⁷ *Ivi*, pp. 1365-1367.

¹⁸ J. SCOTT, *The new EU "extraterritoriality"*, cit., pp. 1367-1370.

in determinati settori dal diritto dell'Unione¹⁹. La peculiarità di tale modalità di applicazione della normativa dell'Unione all'esterno del proprio territorio, che si realizza attraverso l'effetto Bruxelles, consiste nel fatto che, a differenza di quanto avviene nei casi precedentemente esaminati di applicazione extraterritoriale e di estensione territoriale del normativa europea, in quest'ultimo caso non sussiste una esplicita volontà dell'Unione di estendere in modo volontario e diretto l'ambito di applicazione della propria normativa all'esterno del proprio territorio. Nelle circostanze caratterizzate dall'effetto Bruxelles, infatti, si realizza una modalità di applicazione che si potrebbe definire involontaria e indiretta della legislazione dell'Unione, mediante il comportamento fattivo e spontaneo degli operatori economici, che decidono di uniformarsi alla normativa dell'Unione, non necessariamente in funzione del loro più o meno elevato livello di connessione commerciale con il mercato interno europeo²⁰.

Secondo quanto evidenziato negli studi della Bradford esistono due varianti dell'effetto Bruxelles, che possono operare sia in modo indipendente fra di loro che in maniera congiunta e sinergica. Tali varianti sono state denominate "effetto Bruxelles *de facto*" ed "effetto Bruxelles *de jure*"²¹.

La prima di tali espressioni si riferisce alla circostanza in cui gli operatori economici localizzati in giurisdizioni diverse da quella europea, ma operanti sul mercato internazionale tendono in diversi settori ad adottare su base del tutto volontaria le normative e gli standard regolatori dell'Unione adeguando la loro condotta ad essi anche quando le loro azioni non hanno effetti sul mercato interno europeo o comunque essi non intendono esportare i loro prodotti all'interno del territorio doganale europeo. Sulla base dell'effetto Bruxelles *de facto* sono quindi gli operatori economici, e non gli Stati, che realizzano un'applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio, assoggettandosi volontariamente alle normative, regole e standard europei e rendendoli di fatto criteri di riferimento a livello globale.

La seconda di tali espressioni, relativa all'effetto Bruxelles *de jure*, si riferisce alla circostanza in cui le normative e gli standard regolatori dell'Unione possono diventare il punto di riferimento per l'elaborazione delle normative nazionali di altri Paesi. Tale fenomeno comporta l'assoggettamento volontario da parte della normativa dei Paesi terzi in questione alle regole

¹⁹ A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, in *Northwestern University Law Review*, vol. 107, n. 1, 2012, pp. 1-68.

²⁰ A. BRADFORD, *The Brussels Effect*, New York, 2020; per la versione in italiano: A. BRADFORD, *Effetto Bruxelles*, Milano, 2021.

²¹ *Ivi*, p. 24.

e ai criteri inizialmente concepiti ed applicati dall'Unione nell'ambito del mercato interno europeo. In tale circostanza, sono gli Stati, spesso spinti dai propri operatori economici, ad assoggettarsi volontariamente all'applicazione degli standard europei, in ragione della percezione della loro qualità e autorevolezza. Il fenomeno in esame può essere talvolta indotto o amplificato dalla politica europea in materia di azione esterna, che si realizza ad esempio attraverso la conclusione di accordi bilaterali tra l'Unione e i Paesi terzi. Molto più spesso, tuttavia, secondo quanto dimostrato dagli studi della Bradford, l'effetto Bruxelles *de jure* si realizza in conseguenza di scelte volontarie ed autonome da parte dei Paesi terzi in questione, che normalmente prescindono dalle azioni effettivamente poste in essere dall'Unione. In altre parole, l'applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio non sarebbe tanto dovuta alla politica dell'Unione stessa, ma deriverebbe invece direttamente dalla volontà degli operatori economici localizzati in Paesi terzi, operanti a livello internazionale, che su base volontaria tendono ad utilizzare le regole e gli standard europei come criteri di riferimento per l'esercizio di tutte le loro attività a livello globale e spingono le istituzioni dei propri Paesi ad adottare tali regole e standard come punti di riferimento anche all'interno delle loro giurisdizioni nazionali.

Ne consegue che, secondo gli studi della Bradford, l'estensione dell'applicazione della normativa europea al di fuori del proprio territorio che si realizza mediante il fenomeno dell'effetto Bruxelles non sarebbe tanto da considerarsi come la conseguenza di un intento o di specifiche iniziative dell'Unione, ma si produrrebbe come conseguenza dell'operare spontaneo delle forze del mercato. Partendo da tale premessa, l'autrice nei suoi studi identifica le cinque condizioni che stanno alla base dell'effetto Bruxelles, ossia della capacità delle normative e degli standard europei di caratterizzarsi come criteri di riferimento che finiscono per imporsi su base volontaria anche nel contesto di altri ordinamenti giuridici. Le cinque condizioni identificate dalla Bradford consistono nella dimensione del mercato, nella capacità regolativa (o regolatoria) dell'Unione, nell'adozione di standard rigorosi che stanno alla base dell'autorevolezza della normativa dell'Unione, nell'adozione di obiettivi anelastici, nonché nella non divisibilità degli standard²².

La prima condizione consiste nella dimensione del mercato. La premessa per l'applicazione di tale condizione è che quanto più grande e rilevante risulta un mercato di consumo rispetto ai mercati alternativi disponibili a livello globale maggiore sarà la sua forza di attrattività per tutti gli opera-

²² *Ivi*, pp. 60-61.

tori economici. Secondo la Bradford, considerando che il mercato interno dell'Unione europea risulta il mercato di consumo più rilevante a livello globale, ne consegue la sua maggiore attrattività per tutte le imprese globali rispetto ad altri mercati potenzialmente concorrenti. Di conseguenza, le imprese operanti sui mercati globali tendono ad adeguarsi su base volontaria alle regole e agli standard in vigore nell'ordinamento europeo al fine di massimizzare le possibilità di accesso dei propri prodotti a tale mercato. Ciò spiegherebbe perché tale effetto di adeguamento volontario da parte delle imprese si realizza prioritariamente rispetto alle regole ed agli standard europei e lo stesso non avvenga invece allo stesso modo con riferimento alle regole ed agli standard di altri pur importanti mercati nazionali esistenti a livello globale, come ad esempio quelli degli Stati Uniti, della Cina o del Giappone.

La seconda condizione concerne la capacità regolativa (o regolatoria) dell'Unione europea. Con tale termine si intende la capacità di un determinato ordinamento, nella fattispecie quello europeo di adottare un sistema di regole efficienti e di possedere gli strumenti idonei a garantire l'effettiva implementazione di tali regole da parte degli operatori economici operanti all'interno di tale mercato. L'Unione europea possiede una riconosciuta capacità regolatoria che si concretizza ad esempio nella definizione di elevati standard di normazione tecnica, nonché in materia di tutela della salute e della sicurezza. Per tale motivo, gli standard adottati dall'Unione europea per regolamentare una determinata materia con riferimento al proprio mercato interno possiedono spesso la capacità di diventare criteri di riferimento a livello globale anche per operatori economici operanti in diverse giurisdizioni.

La terza condizione riguarda la volontà di un determinato ordinamento, nella fattispecie quello dell'Unione, di adottare normative rigorose e di riconosciuta qualità, che finiscono più facilmente di quelle di altri ordinamenti per imporsi in modo quasi spontaneo come standard di riferimento utilizzabili a livello globale da tutti gli operatori economici, in considerazione della loro autorevolezza. Nel caso specifico, la capacità regolatoria dell'Unione europea unita alla sua volontà di adottare standard rigorosi in numerosi settori e di implementarli in modo efficace hanno come conseguenza il fatto che la normativa dell'Unione sia spesso percepita dagli operatori economici che agiscono a livello globale come il migliore punto di riferimento normativo per l'adozione di standard universalmente applicabili.

La quarta condizione si riferisce alla presenza di obiettivi anelastici, ossia alla tendenza delle normative europee di imporsi a tutti gli operatori

economici che intendono esportare i loro prodotti nel mercato interno europeo, a prescindere dal luogo di produzione di tali prodotti. Ad esempio, dal momento che molto spesso gli standard tecnici e quelli in materia di salute e sicurezza adottati dall'Unione sono universalmente percepiti come standard di riferimento utilizzabili a livello globale, gli operatori economici operanti in più giurisdizioni tenderanno ad adottare gli standard europei come punti di riferimento per la fabbricazione dei loro prodotti, oltre a rispettare naturalmente gli standard specifici applicabili nel Paese nel quale la produzione viene effettuata. Per questo motivo la Bradford nella sua ricerca ha sostenuto che l'Unione europea costituisce un punto di riferimento per la definizione di standard applicabili a livello globale soprattutto nei settori caratterizzati da obiettivi anelastici, come ad esempio quelli relativi alla tutela dei consumatori, alla salute ed alla sicurezza dei prodotti, alla protezione ambientale ed alla protezione e riservatezza dei dati personali.

La quinta condizione riguarda il criterio della non divisibilità, il quale fa riferimento alla circostanza che gli operatori economici operanti a livello internazionale, in più giurisdizioni, hanno un interesse ad adottare per la loro produzione e per i loro prodotti le regole e gli standard che vengono percepiti come punti di riferimento a livello globale, tutte le volte in cui tali standard non siano tecnicamente divisibili rispetto ai diversi mercati in cui l'impresa può trovarsi ad operare. La condizione in questione si riferisce quindi alla standardizzazione delle regole e degli standard relativi ai processi produttivi o alle caratteristiche dei prodotti che tende ad essere adottata su base volontaria da parte degli operatori economici operanti in più giurisdizioni al fine di migliorare l'efficienza delle proprie attività economiche e migliorare la propria operatività e competitività nel mercato globale.

In conclusione, è opportuno sottolineare che secondo gli studi condotti dalla Bradford sull'effetto Bruxelles emerge che quest'ultimo si può dispiegare in molti settori, dal momento che sono diverse le aree in cui le normative e gli standard europei vengono percepiti dalle imprese operanti sul mercato internazionale come idonei criteri di riferimento globali a cui assoggettarsi, anche su base volontaria. Partendo da tale premessa, nei prossimi due paragrafi esamineremo il meccanismo CBAM come espressione paradigmatica dell'esportazione delle norme e degli standard dell'Unione in materia climatica al di fuori dei propri confini territoriali, nell'ambito dell'esercizio della sua azione esterna.

2. *Il meccanismo CBAM come espressione dell'azione esterna dell'Unione*

Il regolamento (UE) 2023/956 ha introdotto il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere²³, noto come CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), con l'obiettivo di uniformare le condizioni di trattamento per i prodotti importati da Paesi terzi a quelle applicate all'interno dell'Unione europea, in attuazione degli obiettivi climatici previsti dal Green Deal europeo²⁴. In particolare, il meccanismo in esame è concepito per fare in modo che le importazioni di prodotti provenienti da determinati settori industriali ricevano lo stesso trattamento che avrebbero se realizzati all'interno dell'Unione, dove le relative installazioni industriali sono soggette al sistema di controllo, riduzione e scambio delle emissioni (EU ETS)²⁵. Risulta quindi importante comparare brevemente il sistema EU ETS con il meccanismo CBAM per evidenziare gli elementi di collegamento e di sinergia tra questi due strumenti normativi dell'Unione.

²³ Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, p. 52 ss.

²⁴ Sul Green Deal europeo e la sua dimensione climatica vedi ad esempio C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *JDE.*, n. 5, 2020, pp. 207-211; B. P. DE LAS HERAS, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2021, po. 19-32; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA Forum*, vol. 21, 3 November 2020, pp. 681-697; C. PESCE, *La rilevanza giuridica dell'obiettivo della neutralità climatica nell'Unione europea*, in *IANUS*, n. 28, 2023, pp. 99-120; K. KULOVESI, S. OBERTHÜR, H. VAN ASSELT, A. SAVARESI, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, in *Journal of Environmental Law*, 2024, pp. 23-42; A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in *EJ*, n. 1, 2024.

²⁵ Sul meccanismo CBAM e la sua origine vedi J. PAUWELYN, *Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law*, in D. PRÉVOST, G. VAN CALSTER (eds.), *Research Handbook on Environment, Health and the WTO*, Cheltenham, 2012, pp. 448-506; K. KULOVESI, *EU Emissions Trading Scheme: Preventing Carbon Leakage Before and After the Paris Agreement*, in R. LEAL-ARCAS, J. WOUTERS (eds.), *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Cheltenham, 2017, pp. 417-431; M. MEHLING, H. VAN ASSELT, K. DAS, S. DROEGE, C. VERJUIKL, *Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action*, in *American Journal of International Law*, vol. 113, 2019, pp. 433-481; T. MEYER, T. N. TUCKER, *A Pragmatic Approach to Carbon Border Measures*, in *World Trade Review*, vol. 21, 2022, pp. 109-120; S. SATO, *EU's Carbon Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective(s)?*, in *Journal of World Trade*, vol. 56, 2022, pp. 383-404; A. PIRLOT, *Carbon Leakage and International Climate Change Law*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 13, 2024, pp. 61-86; G. MARÍN DURÁN, J. SCOTT, *Global EU Climate Action and the Principle of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities*, *EUI Law Working Paper* 2024, in K. A. ARMSTRONG, J. SCOTT, A. THIES, *op. cit.*

Il sistema EU ETS costituisce un regime europeo finalizzato alla progressiva riduzione delle emissioni di gas serra provenienti dal settore industriale ed energetico²⁶, che è stato originariamente introdotto nell'ordinamento comunitario dalla direttiva CE 2003/87²⁷. Il sistema EU ETS si applica alle installazioni europee caratterizzate da un elevato consumo energetico, che includono la produzione di energia elettrica e di calore, nonché la produzione industriale in settori ad alta intensità energetica, come la raffinazione del petrolio, le acciaierie, la produzione di ferro e metalli, nonché la produzione di cemento, vetro, ceramica, legno, carta, cartone e prodotti chimici.

Il regime EU ETS si caratterizza come una forma di applicazione dell'approccio *cap and trade*, teorizzato dalla disciplina dell'economia ambientale. Tale approccio prevede l'applicazione simultanea di due pilastri strutturali interdipendenti tra di loro.

Il primo pilastro è quello del *cap*, che si configura come l'imposizione di un tetto massimo alle emissioni di gas serra che possono essere generate da ciascuna delle installazioni industriali ed energetiche assoggettate all'applicazione del regime. Per ciascuna di tali installazioni, localizzate nei diversi Paesi che partecipano al sistema EU ETS, la Commissione europea prevede a livello centralizzato un tetto annuale massimo non superabile. Tale tetto annuale massimo tende a decrescere di anno in anno sulla base di un coefficiente di diminuzione percentuale stabilito dalla normativa europea ed attuato in termini concreti dalla stessa Commissione, al fine di incentivare tutte le installazioni assoggettate all'applicazione del regime a ridurre nel corso del tempo il valore assoluto delle proprie emissioni di gas serra.

Il secondo pilastro è quello del *trade*, che si configura come la possibilità per le installazioni industriali ed energetiche partecipanti al regime EU ETS di commerciare in unità di riduzione delle emissioni di gas serra. La logica sottostante al sistema del commercio di emissioni risiede nel fatto che le installazioni assoggettate al regime in ciascun anno solare possono trovarsi ad emettere una quantità di emissione di gas serra inferiore o superiore a

²⁶ Sul sistema EU ETS vedi, ad es., M. PEETERS, M. G. FAURE, *Climate Change and European Emissions Trading: Lessons for Theory and Practice*, Cheltenham, 2008; S. BOGOJEVIC, *Emissions Trading Schemes: Markets, States and Law*, Oxford, 2013; S. E. WEISHAAR, *Émissions Trading Design: A Critical Overview*, Cheltenham, 2014; A. VERBRUGGEN, E. LAES, E. WOERDMAN, *Anatomy of Emissions Trading Systems: What is the EU ETS?*, in *Environmental Science & Policy*, vol. 98, 2019, pp. 11-19.

²⁷ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

quella a loro assegnata. Nel primo caso, esse potranno vendere sul mercato le unità di riduzione a loro assegnate che non siano state effettivamente utilizzate nell'anno solare in questione, mentre nel secondo caso esse potranno comprare sul mercato le unità di riduzione sufficienti a coprire la differenza tra l'ammontare a loro assegnato ed il loro effettivo fabbisogno di unità di riduzione per l'anno solare in questione. L'obiettivo complessivo del sistema di commercio in unità di riduzione delle emissioni è quello di incentivare comportamenti virtuosi delle imprese per promuovere nel corso del tempo la riduzione complessiva del loro contributo al fenomeno dei cambiamenti climatici, garantendo comunque la flessibilità per le imprese meno virtuose di poter gestire in maniera flessibile eventuali sforamenti della quantità massima annuale di emissioni a loro assegnate dal sistema. Nel complesso, la combinazione dei due elementi del *cap* e del *trade*, secondo la teoria dell'economia ambientale, suffragata dall'esperienza degli oltre 20 anni di applicazione del sistema EU ETS, risulta in grado di conseguire una complessiva riduzione delle emissioni di gas serra generate dal settore industriale ed energetico nel territorio europeo garantendo allo stesso tempo una certa flessibilità agli operatori economici interessati dall'applicazione del regime. Per questo motivo, il sistema EU ETS viene considerato a livello internazionale un esempio virtuoso di strumento per la lotta contro i cambiamenti climatici in grado di tutelare altresì la competitività del sistema energetico ed industriale europeo rispetto ai concorrenti operanti a livello globale.

Il sistema EU ETS costituisce l'antecedente normativo del meccanismo CBAM, in quanto esso si pone come lo strumento di completamento logico del sistema europeo di controllo e scambio delle emissioni di gas a effetto serra promuovendo una sua estensione all'ambito dell'azione esterna dell'Unione.

Il meccanismo CBAM si caratterizza prima di tutto per il perseguimento dell'obiettivo generale di contribuire al soddisfacimento degli impegni internazionali dell'Unione europea, in particolare quelli derivanti dall'Accordo di Parigi del 2015, il quale richiede alle parti contraenti di sviluppare una serie di politiche ed azioni interne per contribuire allo sforzo globale finalizzato a mantenere l'aumento medio della temperatura globale almeno al di sotto dei 2°C, e possibilmente al di sotto dei 1,5°C. Quest'ultimo obiettivo è stato ribadito dalle parti con il Patto di Glasgow, siglato durante la COP-26 del 2021, al fine di rafforzare l'azione cumulativa delle parti contraenti dell'Accordo di Parigi per la lotta contro il riscaldamento globale²⁸,

²⁸ Glasgow Climate Pact, 13 November 2021, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2021/L.16.

in attuazione con quanto richiesto nel Rapporto del 2018 dal Gruppo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC)²⁹.

Il meccanismo in esame si inserisce nel contesto della politica climatica dell'Unione, che è stata rafforzata con l'adozione del Green Deal europeo nel 2019, il quale in termini più generali ha dato un nuovo impulso al rilancio ed al rafforzamento delle politiche dell'Unione finalizzate alla promozione dello sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni economica, sociale ed ambientale. In tale contesto, il Green Deal ha fissato come obiettivo climatico di lungo termine dell'Unione il perseguimento della neutralità climatica entro il 2050, accompagnato da un impegno a più breve termine di riduzione delle emissioni di gas serra del 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030. Tali obiettivi sono stati resi vincolanti dal Regolamento 2021/1119, noto come "legge europea sul clima"³⁰.

Nel contesto della politica climatica globale ed europea, il regolamento CBAM persegue altresì l'obiettivo specifico di affrontare il rischio di "rilocalizzazione" delle emissioni di carbonio. Le istituzioni europee hanno infatti concepito e sviluppato il meccanismo in esame per mitigare il rischio che a causa dei costi imposti dalle politiche climatiche, e segnatamente dall'applicazione del sistema di controllo, riduzione e scambio delle emissioni (EU ETS), le imprese europee possano scegliere di trasferire la loro produzione in Paesi con normative meno severe, generando così fenomeni di concorrenza sleale e contribuendo ad aumentare le emissioni globali di gas serra. Per questo motivo, il meccanismo CBAM è stato progettato per creare un "*level playing field*" tra le imprese europee e gli importatori di prodotti da Paesi terzi con riferimento ai seguenti settori industriali, che corrispondono in linea di massima a quelli assoggettati al sistema EU ETS, vale a dire: siderurgia, raffinerie, cemento, alluminio, prodotti chimici organici di base, idrogeno, concimi³¹.

Il meccanismo CBAM prevede un parallelismo tra l'applicazione del sistema EU ETS alle imprese europee e quella del meccanismo in questione ai prodotti importati, con l'obiettivo di stabilire un prezzo del carbonio per

²⁹ IPCC, Report, Global Warming of 1.5°C, 2018.

³⁰ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («normativa europea sul clima»).

³¹ La lista dei settori a cui si applica il meccanismo CBAM è sancita all'Allegato 1 del regolamento CBAM e corrisponde ai settori già assoggettati all'applicazione del sistema EU ETS.

le merci importate simile a quello applicato ai prodotti fabbricati nell'Unione. Tuttavia, mentre il sistema EU ETS si applica a specifici processi produttivi, il CBAM si concentra sull'importazione delle merci appartenenti ai medesimi settori produttivi. Inoltre, deve essere sottolineato che mentre inizialmente il CBAM si applicherà solo alle emissioni dirette di gas serra, nel futuro potrebbe estendersi anche a quelle indirette, ossia quelle provenienti dalla produzione di energia elettrica utilizzata per produrre le merci rilevanti.

L'implementazione del meccanismo in esame presenta alcune rilevanti sfide giuridiche, tra cui in particolare quella riguardante la compatibilità con il diritto del commercio internazionale, in particolare con le disposizioni dell'accordo GATT. L'assoggettamento dei prodotti al meccanismo potrebbe essere interpretato *prima facie* come una misura tariffaria, la cui conformità con gli articoli I e III del GATT andrà verificata attentamente. Le istituzioni dell'Unione confidano però nella circostanza che se anche il meccanismo dovesse essere considerato in contrasto con le suddette disposizioni del GATT, le misure europee adottate in attuazione del regolamento CBAM potrebbero risultare giustificabili sulla base delle eccezioni previste nell'articolo XX(b) e XX(g) del GATT. A tale proposito, va tuttavia sottolineato che, per la verità, fino ad ora le eccezioni sopra menzionate sono state applicate solo con riferimento a motivazioni legate ad esigenze di protezione ambientale, ma mai per la tutela di interessi legati all'emergenza climatica globale. In ogni caso, l'effettiva giustificabilità delle misure europee collegate all'attuazione del meccanismo in esame sarà altresì subordinata alla dimostrazione del rispetto del principio di non discriminazione previsto dallo *chapeau* del medesimo articolo XX del GATT.

L'implementazione del regolamento CBAM avverrà in due fasi. Nella prima fase, la cosiddetta fase transitoria, che durerà fino al 31 dicembre 2025, non verranno ancora applicate le misure tariffarie previste, ma sarà realizzata soltanto una mappatura delle importazioni nel mercato interno europeo dei prodotti di Paesi terzi potenzialmente assoggettabili al meccanismo in esame. Solo con la seconda fase, la cosiddetta fase operativa, che inizierà il 1° gennaio 2026, è previsto l'avvio della concreta applicazione delle misure tariffarie ai prodotti importati da Paesi terzi che non siano stati assoggettati nel Paese di origine a sistemi di controllo, riduzione e scambio delle emissioni comparabili con il sistema EU ETS. L'applicazione delle misure tariffarie connessa all'attuazione del meccanismo in esame rientra nell'esercizio della politica commerciale comune dell'Unione e nell'imposizione della tariffa doganale comune ai prodotti provenienti da Paesi terzi. Di conseguenza, è

previsto che le entrate generate dal CBAM vadano direttamente a confluire nel bilancio dell'Unione, come risorse proprie, senza passare per i bilanci nazionali degli Stati membri.

Il meccanismo CBAM prevede due principali possibilità di esenzione dall'applicazione delle misure tariffarie da esso previste. La prima possibilità si riferisce all'esenzione per Paese, prevista dall'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento, ai sensi della quale in talune circostanze possono essere esentate dall'applicazione del meccanismo in questione le merci provenienti dai Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea a cui si applica il sistema EU ETS. Ciò è possibile nel caso in cui tra tali Paesi terzi e l'Unione sia stato concluso uno specifico accordo per l'estensione dell'applicazione del sistema EU ETS al loro territorio. I Paesi terzi interessati da tale possibilità di esenzione sono elencati nell'Allegato 3, punto 1 del regolamento. Essi corrispondono a due diverse categorie di Paesi. La prima riguarda gli Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), ossia la Norvegia, l'Islanda ed il Liechtenstein. Ad essi si applica pienamente il sistema EU ETS. La seconda categoria riguarda i Paesi non appartenenti al sistema EU ETS, i quali hanno concluso con l'Unione un accordo di collegamento tra il loro sistema nazionale ed il sistema EU ETS, denominato accordo *linking*. L'unico esempio di un tale tipo di accordo attualmente in vigore è quello con la Svizzera, che quindi rappresenta per il momento il solo Paese elencato nell'Allegato 3 del regolamento CBAM che appartiene a tale seconda categoria. Deve essere tuttavia sottolineato che l'Unione europea da diversi anni ha avviato una politica di dialogo con diversi Paesi europei e non europei che possiedono sistemi nazionali controllo, riduzione e scambio comparabili con il sistema EU ETS. Un esempio di tale dialogo è quello con il Regno Unito, il quale dopo il suo recesso dall'Unione europea ha mantenuto in vigore un sistema nazionale molto simile al sistema EU ETS. In ogni caso, come menzionato sopra, la possibilità per un Paese terzo di concludere un accordo di collegamento con l'Unione europea non è limitata ai soli Stati del continente europeo, ma può avvenire anche con Paesi extraeuropei nei quali esista un sistema il controllo, riduzione e scambio delle emissioni comparabile con quello europeo. A tal fine, il regolamento CBAM dispone che il già menzionato elenco di Paesi previsto dall'Allegato 3 possa essere modificato direttamente da parte della Commissione europea, senza la necessità di una formale modifica del regolamento, nel caso che vengano conclusi ulteriori accordi di collegamento tra il sistema EU ETS e quelli di altri Paesi.

La seconda possibilità di esenzione consiste nell'esenzione individuale, stabilita dall'articolo 9 del regolamento. Sulla base di tale disposizione,

un singolo operatore economico che importa i suoi prodotti all'interno nel territorio doganale europeo assoggettabili al meccanismo CBAM può richiedere una esenzione parziale o totale dall'applicazione della misura tariffaria prevista, nel caso in cui le merci importate abbiano già pagato nel loro Paese di origine un prezzo per il carbonio corrispondente alle emissioni incorporate in tali prodotti. Per potersi avvalere di tale eccezione, il richiedente deve dimostrare l'effettivo pagamento di un determinato prezzo del carbonio nel Paese terzo dove le merci sono state prodotte. In tale contesto, va rilevato che la Commissione europea detiene la competenza esclusiva di verificare il rispetto delle condizioni previste e di determinare l'eventuale concessione di una esenzione individuale, parziale o totale, dall'applicazione delle misure tariffarie previste dal meccanismo. Ne consegue che il sistema delle eccezioni previsto dal regolamento CBAM viene a conferire un rilevante potere discrezionale concentrato nelle mani della Commissione europea.

In conclusione, si può sostenere che sebbene il meccanismo CBAM preveda l'applicazione di misure tariffarie per l'importazione di prodotti provenienti da Paesi terzi che non possiedono un sistema di controllo, riduzione e scambio delle emissioni simile all'EU ETS, il suo obiettivo principale non sembra tanto quello di generare nuove entrate per l'Unione, ma piuttosto quello perseguire due diversi obiettivi. Il primo è quello di garantire una maggiore incisività e flessibilità nel perseguimento delle politiche climatiche a livello globale, in attuazione dell'Accordo di Parigi, al fine di fornire un contributo alla riduzione globale delle emissioni di gas serra più efficiente e più marcata, mediante l'incentivazione dell'adozione nei Paesi terzi che intrattengono relazioni commerciali con l'Unione di sistemi nazionali comparabili al sistema EU ETS. Il secondo è quello di proteggere la competitività delle imprese europee assoggettate al sistema EU ETS, attualmente esposte alla concorrenza sleale di imprese localizzate al di fuori del mercato interno dell'Unione e soggette quindi al rischio di "rilocalizzazione". Questo secondo obiettivo risulta caratterizzato da una matrice economica, piuttosto che climatica, collegata con il buon funzionamento del mercato interno europeo. L'applicazione del meccanismo CBAM, infatti, risulta finalizzata alla protezione delle installazioni industriali europee sottoposte all'applicazione del sistema EU ETS dalla concorrenza di operatori economici localizzati in Paesi terzi, in considerazione del fatto che in assenza di un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera le imprese europee possono risultare soggette all'applicazione di standard climatici meno elevati di quelli previsti per le imprese concorrenti operanti al di fuori del territorio dell'Unione.

3. *Il meccanismo CBAM tra effetto Bruxelles ed estensione territoriale*

Come abbiamo già evidenziato sopra, lo scopo principale dell'istituzione del meccanismo CBAM da parte dell'Unione è stato quello di istituire un *level playing field* tra la produzione (nel territorio doganale europeo) e l'importazione (dall'esterno di esso) di merci appartenenti ai settori soggetti all'applicazione del sistema EU ETS. In termini concreti, ciò si realizza creando una parità di trattamento tra le installazioni industriali europee appartenenti a determinati settori assoggettati al sistema EU ETS e gli importatori di prodotti fabbricati al di fuori del territorio dell'Unione corrispondenti a quelli a cui si applica il sistema EU ETS, al fine di pervenire ad un sistema integrato all'interno del quale i corrispondenti prodotti importati sono assoggettati a costi relativi al prezzo del carbonio equivalenti a quelli sostenuti dai produttori europei assoggettati all'applicazione del sistema EU ETS.

A tale proposito, è possibile a mio avviso sostenere che il meccanismo CBAM costituisce una modalità di espressione dell'azione esterna dell'Unione, nel contesto della sua politica climatica, che si realizza in stretta connessione con l'applicazione del sistema EU ETS nell'ambito del mercato interno europeo. Il parallelismo applicativo tra il sistema EU ETS ed il meccanismo CBAM realizza un'esportazione dei valori e degli standard climatici europei all'esterno del suo territorio doganale. In termini più precisi e concreti, l'esportazione delle regole europee in materia di controllo delle emissioni di gas a effetto serra che si realizza attraverso l'applicazione del meccanismo CBAM si colloca nel contesto delle due modalità di applicazione unilaterale della normativa europea al di là dei propri confini territoriali rappresentate da una parte dall'estensione territoriale della normativa dell'Unione e dall'altra dall'effetto Bruxelles. Resta da verificare all'interno di quale tra tali due modalità risulti più appropriato collocare tale meccanismo.

A tal fine, risulta importante richiamare che, come evidenziato sopra, da una parte l'espressione estensione territoriale della normativa dell'Unione si riferisce al fenomeno dell'ampliamento dell'ambito di applicazione della normativa europea all'esterno del suo territorio, che si realizza in presenza di una connessione territoriale. Quest'ultima risulta solitamente collegata agli effetti che la condotta di un Paese terzo o di un operatore economico situato in un Paese terzo, e quindi all'esterno del territorio dell'Unione, può esercitare sul mercato interno europeo. Dall'altra parte, l'espressione effetto Bruxelles si riferisce alla circostanza nella quale si realizza un'esportazione in altre giurisdizioni nazionali della normativa e/o degli standard europei, inizialmente concepiti esclusivamente per il mercato interno europeo, che

diventano direttamente o indirettamente gli standard di riferimento in altri ordinamenti giuridici, in virtù di una loro applicazione spontanea e volontaria da parte di operatori economici localizzati all'esterno del mercato interno europeo. Tale applicazione volontaria non è solitamente promossa o influenzata dall'Unione, ma si basa piuttosto sul riconoscimento della normativa dell'Unione come lo standard di riferimento più autorevole in un determinato settore che risulta effettivamente utilizzato dagli operatori economici operanti a livello internazionale come benchmark di riferimento sul mercato globale.

In termini concreti, come già esaminato sopra, l'effetto Bruxelles si realizza tutte le volte in cui si verifica l'adeguamento spontaneo da parte degli operatori economici agli standard previsti dall'Unione per il funzionamento del proprio mercato interno (effetto Bruxelles *de facto*) oppure l'adozione di normative da parte di Paesi terzi che recepiscono tali standard (effetto Bruxelles *de iure*). Tali circostanze si differenziano però dalla situazione in cui si verifica una esportazione deliberata, o addirittura si realizza una forma di imposizione, da parte dell'Unione dei propri valori e dei propri standard ad operatori economici situati in Paesi terzi e quindi al di fuori del territorio doganale dell'Unione. A questa seconda situazione, riconducibile all'estensione territoriale della normativa dell'Unione, sembra appartenere il fenomeno dell'ampliamento dell'ambito di applicazione territoriale dei propri standard in materia di controllo, riduzione e scambio delle emissioni di gas serra che si realizza mediante l'applicazione del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, il quale opera, come evidenziato sopra, in stretta connessione con il funzionamento del sistema EU ETS nel contesto del mercato interno dell'Unione.

In conclusione, mi pare quindi che l'istituzione del meccanismo CBAM possa essere letta come l'espressione della volontà dell'Unione di rafforzare il suo ruolo di regolatore di riferimento a livello globale in materia di lotta contro i cambiamenti climatici, in attuazione degli obiettivi della politica climatica europea che l'Unione si è data con il Green Deal europeo. In tal senso, l'istituzione del meccanismo in esame rientrerebbe pienamente nell'esercizio della cosiddetta "diplomazia del Green Deal" dell'Unione³², finalizzata a diffondere i propri valori ed i propri standard al di fuori del suo territorio, mediante l'estensione territoriale dell'ambito di applicazione delle regole inizialmente adottate per il suo mercato interno. Secondo tale

³² Comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640final, p. 22.

chiave di lettura, l'applicazione del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera si colloca quindi a pieno titolo nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, nell'ambito della quale essa si pone come un regolatore di rilevanza globale che tenta di imporre le sue regole ed i suoi standard climatici nei confronti di tutti suoi partner commerciali, ovunque essi siano localizzati.

Abstract (ita)

In tempi recenti, l'Unione europea, nell'ambito dell'esercizio della sua azione esterna, ha incrementato l'applicazione unilaterale della propria legislazione al di là dei suoi confini territoriali. Tale applicazione unilaterale si realizza con tre diverse modalità, l'applicazione extraterritoriale in senso stretto, l'estensione territoriale della normativa ed il cosiddetto effetto Bruxelles. Il presente contributo, dopo aver analizzato tali modalità applicative, presenta un approfondimento sul meccanismo CBAM come espressione dell'azione esterna dell'Unione, tra effetto Bruxelles ed estensione territoriale.

Abstract (eng)

In recent times, the European Union, in the exercise of its external action, has increased the unilateral application of its legislation beyond its territorial borders. This unilateral application is achieved through three different methods, the extraterritorial application in a strict sense, the territorial extension of its legislation and the so-called Brussels effect. The present contribution, after having analyzed these application methods, presents an analysis of the CBAM mechanism as an expression of the external action of the Union, between the Brussels effect and the territorial extension.