



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

**DiPIC**

Dipartimento di Diritto Pubblico  
Internazionale e Comunitario

All'attenzione della Commissione europea  
Direzione Generale per la Concorrenza  
Unità B3  
Ref.: HT.582

## Consultazione sulla revisione delle linee guida sugli aiuti per il sistema ETS (sistema di scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra)

**Position paper Università degli studi di Padova, DiPIC – Osservatorio europeo sugli aiuti di Stato - Centro studi di economia e tecnica dell'energia Giorgio Levi Cases**

### 1. Il Contributo UNIPD

La Commissione europea, Direzione generale per la Concorrenza, ha pubblicato un invito agli interessati a contribuire alla riflessione in corso sulla modifica degli "Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra dopo il 2021".

Il presente documento rappresenta il contributo al processo di consultazione presentato dal Prof. Bernardo Cortese nel quadro delle attività svolte, da un lato, nell'ambito del Progetto Osservatorio Europeo sugli Aiuti di Stato<sup>1</sup> in seno al Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università di Padova<sup>2</sup>, nonché, dall'altro lato nell'ambito del Centro studi di economia e tecnica dell'energia Giorgio Levi Cases - Centro interdipartimentale di ricerca dell'Università di Padova<sup>3</sup>.

### 2. Inquadramento del tema: il rischio di carbon leakage

In modo estremamente sintetico, riprendendo la presentazione del Factsheet prodotto dalla DG COMP<sup>4</sup>, si può affermare che il sistema ETS ha creato due tipi di costi per le imprese europee.

Da un lato il **costo delle autorizzazioni** corrispondenti alle loro emissioni (**costi diretti**).

Dall'altro lato, il **passing on** degli aumentati costi elettrici da parte dei produttori di elettricità (**costi indiretti**).

<sup>1</sup> <http://www.osservatorioaiutidistato.eu/>

<sup>2</sup> <https://www.dirpubblico.unipd.it/node/3214>

<sup>3</sup> <http://levicases.unipd.it/>

<sup>4</sup> Factsheet" dei documenti di consultazione

([https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020\\_ets\\_stateaid\\_guidelines/factsheet\\_ets\\_state\\_aid\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_ets_stateaid_guidelines/factsheet_ets_state_aid_en.pdf))

In tale contesto, il fenomeno del **carbon leakage** si manifesta quando, per evitare questi costi, le imprese muovono la loro produzione verso ambiti territoriali in cui non si impongono tali costi aggiuntivi, o quando comunque il mercato sostituisce a prodotti in cui è presente il sovrapprezzo ETS dei prodotti provenienti da Paesi terzi che non contengono un sistema (e dei costi) analoghi.

### 3. Le strade per il contrasto al rischio di carbon leakage (diritto UE)

La strada per contrastare un tale rischio può essere triplice: un intervento sul bilancio dell'Unione (che presuppone una base giuridica di autorizzazione della spesa per il momento assente); interventi sui bilanci statali obbligatori per il diritto UE ed armonizzati da questo (via che presuppone, anch'essa, un intervento legislativo appoggiato da una maggioranza di Stati membri sufficiente per determinarne l'approvazione in Consiglio, oltre che l'appoggio, di per sé scontato, della maggioranza in Parlamento); infine, l'intervento minimo è quello di prendere atto che gli Stati agiranno in ordine sparso, ma sotto il controllo della Commissione, in quanto misure di sostegno in tale ambito saranno, in linea di principio, aiuti di Stato ex art. 107 TFUE.

Quest'ultima, in mancanza di più significativa ambizione nella maggioranza degli Stati membri, è la strada che si è adottata con le modifiche introdotte nel 2018 alla direttiva n. 87 del 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità.

Al considerando 13 della direttiva 2018/410, si legge che

“Sarebbe auspicabile che gli Stati membri indennizzassero parzialmente, in conformità delle norme sugli aiuti di Stato, alcuni impianti che operano in settori o sottosettori considerati esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, compresi, tra l'altro, quelli relativi al consumo degli impianti stessi di energia elettrica prodotta attraverso la combustione dei gas di scarico. Cercando di utilizzare non più del 25 % dei proventi della vendita all'asta delle quote per la compensazione dei costi indiretti, è probabile che gli Stati membri agevolino il conseguimento degli obiettivi dell'EU ETS e preservino l'integrità del mercato interno e delle condizioni di concorrenza.”

Di conseguenza è modificato l'art. 10bis, par. 6 della direttiva 2003/87/CE, prevedendo, per quanto qui più interessa, che

“Gli Stati membri dovrebbero adottare misure finanziarie conformemente al secondo e quarto comma a favore dei settori o dei sottosettori esposti a un rischio concreto di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa di costi indiretti significativi effettivamente sostenuti in relazione ai costi delle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, a condizione che tali misure finanziarie siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato e, in particolare, non causino indebite distorsioni della concorrenza

sul mercato interno. Qualora l'ammontare dedicato a misure finanziarie superi il 25 % dei proventi della vendita all'asta di quote, lo Stato membro interessato espone i motivi che giustificano il superamento di tale ammontare.”

Ove superino quella quota, gli SM sono tenuti unicamente a pubblicare una relazione. La stessa Commissione è tenuta a presentare una relazione in materia.

La strada degli aiuti di Stato è dunque apertamente presa in considerazione dalla direttiva.

Ciò non significa che la Commissione non abbia margine nella valutazione della compatibilità di quegli aiuti con il mercato interno. A questa rimane infatti la valutazione del se le “misure finanziarie” contemplate dall’art 10 bis della direttiva, “siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato”.

#### 4. Gli Orientamenti sugli aiuti ETS e la loro revisione – obiettivi della consultazione

E’ in quest’ambito che si inseriscono le linee guida, alla cui revisione lavora ora la Commissione, i cui risultati provvisori sono sottoposti al pubblico dei cittadini, organizzazioni ed interessati nell’ambito di questa consultazione.

Sempre seguendo le sintetiche indicazioni della DG COMP, la consultazione ha essenzialmente l’obiettivo di stabilire

- “whether the draft Guidelines are well designed to address the risk of carbon leakage due to indirect emission costs (notably as regards the eligible sectors for compensation), while preserving the incentive of the ETS for a cost-effective decarbonisation of the economy and minimising competition distortions in the internal market”<sup>5</sup>.

Essenzialmente, si tratta di trovare un equilibrio tra una serie di esigenze potenzialmente contrastanti, come

- Contrasto al carbon leakage
- Evitare il rischio di sovracompensazione
- Necessità di indurre una decarbonizzazione efficiente

Sullo sfondo, tuttavia, resta il problema più grosso: **la distorsione del mercato interno.**

Infatti, nonostante l’auspicio della direttiva ETS, solo un numero limitato di Stati membri ha messo in atto misure di sostegno come quelle di cui si tratta.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020\\_ets\\_stateaid\\_guidelines/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_ets_stateaid_guidelines/index_en.html).

Tra questi Stati membri **non rientra l'Italia**. E non è un caso, se si considerano le limitazioni di bilancio complessive cui la Repubblica Italiana, come altri Stati membri, deve fare fronte, e la necessità di operare delle scelte di priorità nella gestione delle entrate determinate dal sistema di aste ETS.

Detto questo, le modifiche principali che i nuovi Orientamenti introdurrebbero rispetto agli Orientamenti del 2012 sono

- Riduzione dei settori riconosciuti a rischio di delocalizzazione (da quattordici a otto):

- Confezione di vestiario in pelle
- Produzione di alluminio
- Fabbricazione di altri prodotti chimici di base inorganici
- Produzione di zinco, piombo e stagno
- Fabbricazione di pasta-carta
- Fabbricazione di carta e di cartone
- Siderurgia
- Fabbricazione di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio.

Non più considerati:

- fabbricazione di prodotti chimici di base organici;
  - fabbricazione di fibre sintetiche e artificiali;
  - fabbricazione di concimi;
  - estrazione di minerali di ferro;
  - estrazione di minerali per l'industria chimica;
  - produzione di rame.
- Riduzione della proporzione della compensazione ammissibile, che passa dall'85% al 75% dei costi sostenuti per le emissioni indirette. Tuttavia, gli Stati membri possono fissare dei tetti diversi (non ancora definiti nel limite massimo dalla bozza dei nuovi Orientamenti) costruiti in relazione al valore aggiunto dell'impresa.
  - Inoltre, la Commissione intende escludere la compensazione per le tecnologie non efficienti, attraverso la previsione di un parametro di riferimento per l'efficienza del consumo di energia elettrica (punti 26 e 27 della bozza dei nuovi Orientamenti)

#### 5. Valutazione della bozza di Orientamenti da parte di OEAS-DiPIC/Centro Levi Cases

Una prima metodologia di valutazione della bozza di Orientamenti impone di mettere in luce **l'inadeguatezza in concreto della riforma delle linee guida.**

Infatti, nonostante la Direttiva ETS si riduca, per mancanza di ambizione nell'ambito del processo decisionale, a ipotizzare un approccio minimalista, la Commissione dovrebbe adottare un approccio fortemente restrittivo nella valutazione dell'ammissibilità degli aiuti.

Il ragionamento giuridico alla base di tale constatazione si fonda sulla inaccettabilità della distorsione del mercato interno che consegue a linee guida troppo generose, come quelle contenute negli attuali Orientamenti<sup>6</sup> o come quelle ipotizzate nella bozza di Orientamenti sottoposti a consultazione.

Il quadro determinato dagli impegni in materia di equilibrio di bilancio, compreso attraverso il Trattato sul c.d. Fiscal Compact, aggravato dalle conseguenze dell'attuale crisi determinata dalla pandemia COVID-19, rendono infatti impossibile per Stati membri come l'Italia, dotati di importanti settori manifatturieri interessati dai rischi di carbon leakage e posti in concorrenza con i corrispondenti settori manifatturieri di altri Stati membri, predisporre efficaci misure di aiuto, contrariamente a quanto risulta possibile a Stati membri nei quali le condizioni di bilancio pubblico consentono interventi incisivi in quest'ambito, in primis la Germania.

Anche il fondo recentemente previsto dall'art. 13 del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 come modificato dalla legge di conversione 2 novembre 2019, n. 128, appare destinato a non trovare concreta attuazione, per mancanza di copertura finanziaria<sup>7</sup>.

Contestualmente, a valle di tale distorsione del mercato interno, si tratta di manifestare il rischio che il carbon leakage avvenga comunque, da tutti i Paesi in cui non sono disponibili abbastanza risorse per contrastarlo. Con il risultato che gli aiuti, nei singoli Stati membri in cui sono adottati, sono comunque inadeguati a raggiungere il risultato, che va valutato complessivamente in relazione all'Unione, e non invece in relazione al singolo Stato.

In tale contesto economico e normativo, è responsabilità della Commissione segnalare con forza al legislatore e, in particolare, al Consiglio, nonché all'Autorità di bilancio e agli Stati membri, impegnati nella negoziazione del quadro finanziario pluriennale, l'inadeguatezza dell'approccio minimalista ipotizzato dall'attuale disciplina di Direttiva.

L'unico modo per farlo, e cercare di piegare la resistenza degli Stati che si oppongono in Consiglio e nella discussione sulle risorse, ad una strada più ambiziosa che veda l'adozione di un meccanismo

---

<sup>6</sup> Come segnalato, con specifico riferimento al settore siderurgico, dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato nell'Attività di segnalazione e consultiva - AS1165 -Attuazione della disciplina relativa al sistema ETS, sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nell'Unione europea, da parte dello Stato italiano, in Bollettino AGCM n. 52 del 19 gennaio 2015, p. 6-8.

<sup>7</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/costi-dell-energia-e-occupazione-due-fondi-green-senza-coperture-ACDU2dm>.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

**DiPIC**

Dipartimento di Diritto Pubblico  
Internazionale e Comunitario

europeo di contrasto al carbon leakage, è intraprendere una strada di radicale revisione degli Orientamenti in senso restrittivo.

Una seconda metodologia possibile di risposta alla consultazione lanciata dalla Commissione, che non si esplora però in questa presa di posizione, consiste nel valutare in relazione ai diversi settori ammissibili / non più ammissibili, l'adeguatezza anche solo ipotetica delle linee guida, in relazione alle caratteristiche dell'industria italiana nei settori considerati, nello scenario in cui il governo italiano dovesse trovare risorse sufficienti per attivare misure di aiuto in materia. OEAS-DiPIC e Centro Levi Cases si riservano di produrre in seguito un'integrazione alla presente presa di posizione, basata su tale approccio metodologico e a partire da dati empirici.

Padova, 10 marzo 2020

**Prof. Dr. Bernardo Cortese**

Professore di Diritto dell'Unione europea nella Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Padova  
Responsabile del Progetto Osservatorio Europeo sugli Aiuti di Stato presso il Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario – DiPIC  
Centro studi di economia e tecnica dell'energia Giorgio Levi Cases - Centro interdipartimentale di ricerca

mail to: [bernardo.cortese@unipd.it](mailto:bernardo.cortese@unipd.it)