



# **Senato della Repubblica**

**XVIII Legislatura**

**10<sup>a</sup> Commissione Industria, commercio, turismo**

## **Osservazioni di Confartigianato Imprese**

**Atto n. 397**

**Affare sulla razionalizzazione, la trasparenza e la struttura  
di costo del mercato elettrico e sugli effetti in bolletta in  
capo agli utenti**

**Roma, 27 maggio 2020**

## Premessa

Le dimensioni delle conseguenze economiche e sociali della pandemia che il nostro Paese sta attraversando sono tali da imporre, in premessa, lo svolgimento di alcune considerazioni che riguardano i provvedimenti adottati per sostenere il sistema produttivo delle piccole imprese nel settore energetico. Come è noto, accanto ad un intervento di carattere emergenziale che ha sostanzialmente congelato i distacchi nel periodo della chiusura obbligatoria delle attività, il recente Dl Rilancio, accogliendo la proposta avanzata da Arera a Governo e Parlamento, prevede delle misure che riducono in maniera importante i costi fissi in bolletta delle piccole imprese nel trimestre maggio – luglio per un costo complessivo di 600 milioni a valere sulla fiscalità generale. Confartigianato vuole pertanto cogliere l'occasione per esprimere vivo apprezzamento per tale segnale di attenzione, che va nella direzione giusta più volte auspicata, rappresentando una prima forma di fiscalizzazione di una parte degli oneri generali del sistema elettrico dei quali, come verrà dettagliatamente esposto più in seguito, le Piccole Imprese sono particolarmente gravate. Esprimiamo altresì l'auspicio che si voglia considerare l'opportunità di valutare la prosecuzione oltre al mese di luglio della misura, secondo di un'applicazione selettiva a quei codici Ateco rappresentativi di attività produttive di piccola dimensione, come quelle di servizio alle persone, che pur nella riapertura stanno subendo difficoltà maggiori a causa della contrazione del lavoro imposta dalle regole di distanziamento sociale. Inoltre e, più in generale, Confartigianato auspica che la Pandemia rappresenti un acceleratore e non un freno di numerosi processi in atto, che vanno dal completamento dell'apertura del mercato elettrico per piccole imprese e famiglie, alla riconduzione ad effettività di alcuni costi fissi ad oggi legati a potenze contrattuali anziché effettive, all'utilizzo del sistema informativo integrato per la valutazione delle misure di agevolazione e la prevenzione del fenomeno della morosità di clienti finali ed operatori.

Il mercato elettrico rappresenta un contesto in continua evoluzione e recentemente attraversato da prospettive di cambiamento che vedono le piccole imprese in un ruolo di attore principale, sia sotto il profilo del completamento della liberalizzazione del mercato, che sotto il più doloroso profilo della contribuzione agli obiettivi di sostenibilità e di decarbonizzazione del sistema.

L'audizione odierna pertanto rappresenta un'importante occasione per fornire alcuni elementi di contesto che descrivano le modalità di partecipazione delle piccole imprese su questi mercati, per alcuni versi estremamente critiche, ed allo stesso tempo fornire dei suggerimenti tesi a correggere la direzione, in vista del raggiungimento di un mercato funzionante e del perseguimento della sostenibilità ambientale delle fonti che veda la partecipazione e collaborazione dell'intero sistema produttivo.

Come è noto, gli obiettivi comunitari prevedono che la penetrazione delle rinnovabili nel mix energetico arrivi al 32% nel 2030. E' ragionevole stimare che questo target comporterà un aumento delle FER elettriche pari a circa il 63%, il raggiungimento del quale, secondo alcune stime, richiederebbe nel periodo 2021-2030 l'istallazione di circa due volte e mezzo l'istallazione della capacità eolica realizzata nel 2017 e circa dieci volte della capacità fotovoltaica dello stesso anno di riferimento. Appare di tutta evidenza che, uno sforzo così importante teso verso il futuro, non possa prescindere da una valutazione di impatto che parta da quanto sia stato fatto sino ad oggi e con quale esposizione delle varie categorie che compongono la collettività dei clienti finali chiamati a contribuire, famiglie e mondo produttivo ed all'interno di quest'ultimo piccole e grande imprese. Appare necessario partire dal presente per valutare la sostenibilità degli strumenti attuali ed identificare meccanismi alternativi.

Parallelamente, il mercato elettrico è interessato da una prospettiva di completamento della sua liberalizzazione, iniziata negli anni 2000 con il superamento delle tutele di prezzo tuttora esistenti per piccole imprese e famiglie. Le turbolenze che accompagnano la definizione temporale dell'ultima tappa di tale percorso sono suggestive della delicatezza di tale ultimo passaggio per un mercato che, occorrerebbe ricordare, è liberalizzato già da anni e deve far riflettere sulla capacità effettiva e reale della bolletta di fornire al cliente finale dei segnali coerenti con il costo della fornitura e/o dei servizi eventualmente connessi. Se, come nel caso di alcune tipologie di clienti, la bolletta dovesse essere occupata in misura importante da pesi che non sono collegati alla fornitura, ma ad altri obiettivi rispetto ai quali il cliente finale, se anche lo volesse, non riuscirebbe ad essere ingaggiato per insufficiente trasparenza della struttura dei costi, si imporrebbe una razionalizzazione tesa a ridurre l'impatto improprio in bolletta ed una maggiore trasparenza decisionale nella quantificazione degli impatti sulle singole categorie di utenza.

### **Alcuni dati di riferimento**

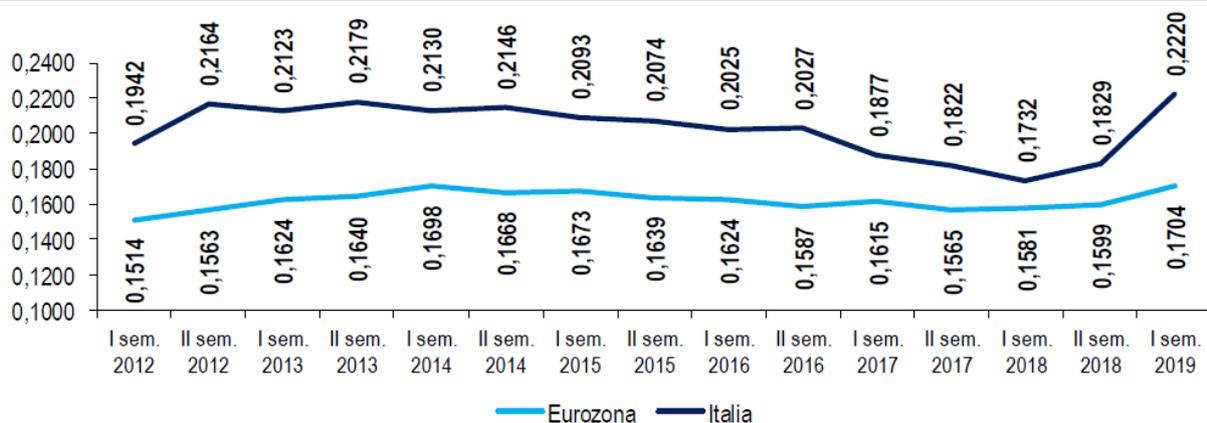
L'orientamento delle risorse influenza la competitività dei sistemi produttivi. Va osservato che i processi di transizione verso una maggiore sostenibilità sono normalmente finanziati dalla tassazione ambientale. Secondo l'ultima rilevazione di Eurostat riferita al 2017 in Italia le entrate su ambiente ed energia sono pari al 3,3% del Pil, mentre nella media tra Germania e le economie satelliti (Polonia, Romania, Repubblica ceca, Slovenia e Slovacchia) scende al 2,0%: questo divario di 1,3 punti di Pil equivale ad una minore tassazione ambientale per questi sei Paesi pari a 55.410 miliardi di euro.

Sotto altro profilo, il confronto internazionale dei prezzi dell'energia elettrica per le imprese evidenzia che, in Italia nel primo semestre 2019 il prezzo dell'energia elettrica sul segmento di riferimento per le micro e piccole imprese (MPI con consumi fino a 500 MWh) sale del 28,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e diventa il più elevato dell'Unione europea, superando del 17% quello rilevato in Germania, paese che deteneva il primo posto nell'Ue un anno prima; i prezzi italiani sono superiori del 29,5% a quelli spagnoli e del 61,2% a quelli francesi.

La dinamica dei prezzi nel 2019 determina una risalita dello *spread* con l'Eurozona che arriva al 30,3%; il divario è più accentuato nella classe di consumo fino a 20 MWh dove arriva al 44,1% mentre, pur rimanendo ampio, il differenziale di prezzo è più contenuto (20,1%) per la classe di consumo tra 20 e 500 MWh.

### Costo per kilowattora per una MPI: i prezzi Eurostat in Italia ed Eurozona

I semestre 2012-I semestre 2019. Euro/kWh; media classi IA (<20 MWh) e IB (20-500 MWh). Al netto di Iva



Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Eurostat e Arera

Tra le ragioni alla base di questa situazione di criticità per le piccole imprese, spicca il peso degli oneri generali del sistema elettrico. Come evidenziato dal grafico che segue, per una piccola impresa tipo, su circa 21 centesimi per chilowattora, quasi nove e mezzo sono imputabili agli oneri generali del sistema elettrico e solo poco più di sei centesimo sono spesi per il costo della materia prima. Complessivamente più della metà della bolletta di una PMI tipo paga dei costi regolati, ossia non sottoposti alle dinamiche di mercato e per tale ragione, ad avviso di Confartigianato l'intervento prioritario deve riguardare una razionalizzazione degli oneri generali del sistema elettrico.

Totale: 21,43 c€/kWh



Composizione %: Componente energia 44,5%, Spesa per oneri di sistema 29,8%, Spesa per il trasporto e la gestione del contatore 14,8%, Accisa 5,8% e Dispacciamento 5,1%

\* Distribuzione consumo energia elettrica per fascia oraria: F1 60,6%, F2 20,6% e F3 18,9%. Struttura delle voci di costo secondo Bolletta 2.0  
Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Autorità di regolazione per energia reti e ambiente e Istat

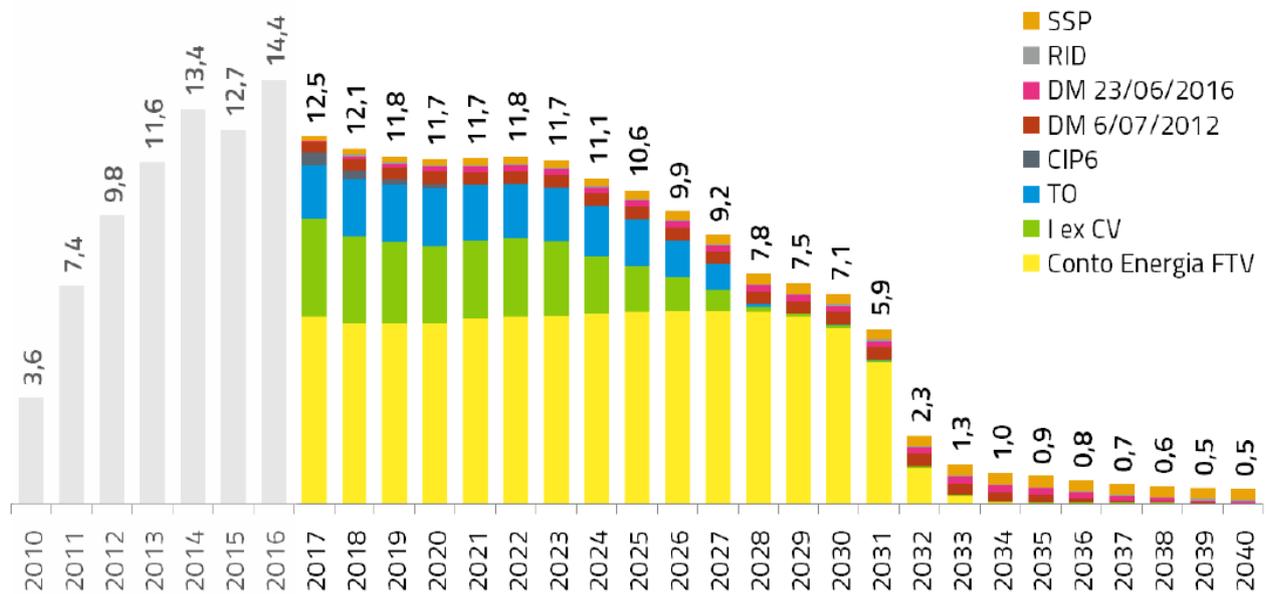
## Razionalizzazione degli oneri generali del sistema elettrico :

### Trasferimento degli oneri generali del sistema elettrico nella fiscalità generale

Gli oneri generali di sistema sono prelevati dalle bollette dei consumatori finali domestici e non domestici per il perseguimento finalità di carattere generale via via indicate dalla legge. Vennero configurati dal Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Decreto Bersani), come maggiorazioni dei corrispettivi di rete e decrescenti al crescere dei consumi, con una scelta che, seppure non condivisibile sin da allora sul piano dei principi e dell'equità redistributiva, sul piano pratico non ha inizialmente comportato appesantimenti di una componente produttiva del paese in beneficio di un'altra, essendo il loro ammontare inizialmente contenuto – nel 2000 il gettito degli oneri generali di sistema comprensivo di: rinnovabili e Cip 6, regimi tariffari speciali ed altri, ammontava a circa 2 miliardi – ed avvenendo la suddivisione su una platea numerosa di punti di prelievo, il risultato poteva porre dei problemi di iniquità ma non di sostenibilità.

Tale meccanismo, basato su criteri che non commisurano il prelievo alla capacità contributiva, con l'esplosione della componente A3 (oggi denominata Asos) – che in anni di picco è quasi arrivata al valore di una legge di bilancio e che già a legislazione vigente continuerà ad attestarsi su livelli elevati sino al 2030 - ha di fatto imposto e, se non corretta, continuerà ad imporre a quella parte della famiglia delle imprese meno ricca, il sacrificio più elevato e notevolmente disallineato rispetto ai loro consumi.

### Scenario di evoluzione degli oneri di incentivazione ASOS (mld €)



Come illustrato nella Relazione Annuale dell' Autorità di Regolazione Energia Rifiuti ed Ambiente (di seguito ARERA), nell'anno 2018 gli oneri generali di sistema elettrico ammontano a 13 miliardi circa. Gli usi produttivi contribuiscono complessivamente per poco più di dieci miliardi di cui poco meno della metà, il 48,5% sono versati dalle piccole imprese che tuttavia prelevano solo il 33% dei consumi della famiglia industriale.

E' opportuno sottolineare che, l'anno 2018, è il primo anno di entrata in vigore del combinato disposto della riforma tariffaria degli oneri generali del sistema elettrico e dell'agevolazione alle imprese energivore, che prevedendo un ampliamento sia della platea dei beneficiari che del beneficio concesso, ha di fatto raddoppiato il costo del meccanismo, aumentando la contribuzione delle piccole imprese di circa il 2%. Come illustrato dalla Relazione Annuale ARERA nell'anno 2018, l'agevolazione energivori nel suo primo anno di applicazione è costata un miliardo ed ottocento milioni circa, settecento dei quali pagati dalle piccole imprese.

TAV. 3.2 Effetto energivori: agevolazioni energivori e elemento  $A_{ESOS}$  (della componente  $A_{SO3}$  a copertura delle medesime agevolazioni)<sup>(A)</sup>

	Tipologie	CLIENTI NON ENERGIVORI (PAGATORI $A_{ESOS}$ )				CLIENTI ENERGIVORI			
		Energia prelevata (TWh)	Potenza impegnata (GW)	Numero punti di prelievo	" $A_{ESOS}$ (M€)"	Energia prelevata (TWh)	Potenza impegnata (GW)	Numero punti di prelievo	Agevolazioni (M€)
Clienti domestici	Residenti	51,29	75,09	23.606.992	354,30				
	Non residenti	6,54	19,15	5.878.713	48,36				
	<b>Totale domestici</b>	<b>57,82</b>	<b>94,24</b>	<b>29.485.704</b>	<b>402,66</b>				
Clienti non domestici	Clienti per illuminaz. pubblica (media e bassa tensione)	5,45	nd	nd	49,40				
	Clienti non domestici di bassa tensione (escl. illuminaz. pubblica)	69,23	51,42	6.964.065	713,85	0,19	0,08	3.568	-5,99
	Clienti di media tensione (escl. illuminaz. pubblica)	71,31	19,45	96.565	614,05	24,98	6,29	5.289	-802,29
	Clienti di alta e altissima tensione (incluso consumi trazione ferrov.)	10,00	1,60	470	41,66	27,96	6,14	319	-1.070,26
	Gettito extra-tarifario da contributo imprese energivore in classe VAL								144,45
	<b>Totale non domestici</b>	<b>155,98</b>	<b>72,47</b>	<b>7.061.100</b>	<b>1.418,95</b>	<b>53,13</b>	<b>12,52</b>	<b>9.176</b>	<b>-1.734,09</b>
<b>TOTALE</b>	<b>213,80</b>	<b>166,71</b>	<b>36.546.804</b>	<b>1.821,60</b>	<b>53,13</b>	<b>12,52</b>	<b>9.176</b>	<b>-1.734,09</b>	

Ad avviso di Confartigianato, la suddescritta distribuzione che grava una parte del mondo produttivo della metà del gettito complessivamente imputato agli usi produttivi, impone per il presente un intervento urgente volto a ridurre l'esposizione complessiva delle piccole imprese allineandola ai prelievi e a tendere per il futuro, dissuadere dal ricorso agli incentivi impliciti in bolletta per il perseguimento degli sfidanti obiettivi europei. In linea con quanto suggerito dall'Autorità di Regolazione nella memoria 588-18 presentata all'Audizione presso la X Commissione Attività Produttive Commercio e Turismo della Camera dei Deputati il 20 Novembre 2018, la soluzione naturale per il superamento delle criticità sperequative evidenziate risiede nel trasferimento nella fiscalità generale almeno di una parte degli oneri non direttamente legati ad obiettivi ambientalmente sostenibili, tra cui figurano l'agevolazione energivori, lo smantellamento delle centrali nucleari dismesse, la copertura dei regimi ferroviari e le misure di compensazione territoriale dei siti che ospitano centrali nucleari. "Tali trasferimenti consentirebbero una riduzione degli oneri generali stimabile intorno ai 2,2 miliardi di euro all'anno" che ad avviso di Confartigianato andrebbero destinati secondo un principio di allineamento della contribuzione al gettito. Sempre in linea con la summenzionata memoria, si potrebbe destinare almeno parte del gettito derivante dalla vendita delle quote di CO2, che ad oggi confluisce nel bilancio dello Stato, alla riduzione del gettito degli oneri secondo quanto previsto dalla normativa europea<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La vigente normativa europea stabilisce che almeno la metà dei proventi delle aste per la vendita delle quote di emissione di CO2 nel caso di impianti fissi e che tutti i ricavi dei proventi nel caso degli operatori aerei devono essere utilizzati in azioni volte a combattere il cambiamento climatico.

## Razionalizzazione dell'agevolazione alle imprese energivore

Ad avviso di Confartigianato, un versante di razionalizzazione dovrebbe altresì riguardare il regime di agevolazione alle imprese energivore previsto dall'art.19 della Legge Europea 2017 e dal DM 21.12.17 al fine di renderlo coerente l'obiettivo comunitario del -40% dei gas ad effetto serra al 2030 rispetto al livello del 2005, che si traduce nel caso Italia in un -33%.

A tal proposito, con la riduzione degli oneri di sistema per le imprese energivore, e dunque la riduzione del costo dell'energia, nasce il timore che le imprese possano ridurre l'attenzione dedicata all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili e alla cogenerazione, impedendo all'impresa di migliorare strutturalmente la sua dipendenza dall'acquisto dell'energia.

Secondo Confartigianato, la concessione dell'agevolazione andrebbe subordinata ad un impegno da parte dell'impresa ad un miglioramento continuo in termini di efficienza energetica, conseguibile richiedendo per l'impresa stessa la certificazione secondo la norma ISO 50001. Sono ovviamente possibili approcci più invasivi, come ad esempio la richiesta di una riduzione media annuale dei consumi specifici, ma la loro applicazione pratica risulterebbe probabilmente più difficoltosa.

## Riscossione degli oneri non versati dai clienti morosi/dai venditori falliti

L'attuale *governance* del settore elettrico prevede che, nella riscossione degli oneri generali del sistema elettrico, i venditori agiscano similmente a dei sostituti di imposta. I venditori fatturano e riscuotono dai propri clienti gli oneri generali con le altre voci che compongono la bolletta; i venditori, a loro volta, pagano gli oneri generali ai distributori nelle fatture del servizio di trasporto. I distributori, quindi, versano gli oneri fatturati in appositi conti presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (di seguito: CSEA), che li destina ai diversi usi definiti dalla legge, o direttamente al Gestore dei servizi energetici (di seguito: Gse) per quanto riguarda gli oneri relativi al supporto delle fonti rinnovabili.

L'esposizione impropria del venditore davanti al cliente moroso o del sistema nel suo complesso rispetto ad un venditore che fallisce, sollevano il problema del recupero degli oneri generali del sistema elettrico dovuti ma non versati. La soluzione di socializzare quanto non incassato dai venditori tra i clienti finali, il cui impatto è stimabile tra i 300 ed i 400 milioni l'anno a cui va aggiungersi l'impatto complessivo pari a 191 milioni l'anno della socializzazione, già attuata per regolazione, nei casi di mancato incasso per fallimento del venditore non è ad avviso di Confartigianato, una via percorribile in linea generale.

Il problema sarebbe risolvibile con il trasferimento degli oneri nella fiscalità generale, che determinerebbe anche un abbassamento dei costi per i clienti finali relativi alle garanzie che i venditori devono necessariamente stipulare per coprirsi rispetto al rischio credito del cliente, a beneficio del mercato e dei clienti finali.

Per ricorrere ad altre soluzioni, ad avviso di Confartigianato, è necessaria una norma primaria che ponga un principio di responsabilizzazione del cliente finale moroso, sulla falsa riga del modello canone Rai o della tassa di concessione governativa sulla telefonia. Confartigianato segnala che la recente giurisprudenza che, da un lato ha escluso la natura fiscale degli oneri sulla base di un rapporto di sinallagmaticità tendenziale con il rapporto di fornitura e, dall'altro, ha sancito la carenza di potere dell'Autorità di Regolazione nell'imporre garanzie per il versamento degli oneri a carico dei venditori, ha di fatto determinato un vuoto legislativo in ordine al meccanismo di recupero degli oneri non versati ed ai soggetti tenuti al pagamento che non possono essere i clienti finali adempienti, che altrimenti sarebbero tenuti ad adempiere gli obblighi altrui.

Confartigianato sottolinea che, per promuovere la trasparenza e la consapevolezza della struttura dei costi in bolletta, sia necessario che i provvedimenti legislativi o di natura regolatoria che abbiano come effetto quello di socializzare tra la collettività dei clienti finali delle partite non direttamente imputabili al singolo rapporto contrattuale di fornitura cui il cliente è titolare, siano corredati di una valutazione di impatto in cui venga quantificato il costo complessivo e la contribuzione al gettito delle singole categorie di utenza. Per questa via si eviterebbero le situazioni di scarsa trasparenza, tra cui segnaliamo il caso relativo alla socializzazione degli oneri non versati dai venditori falliti attualmente adottata in via regolatoria, in cui non è dato conoscere quali tipologie di utenza ne abbiano sopportato il peso ed in quale misura.

## Conclusioni

- Occorre razionalizzare l'impatto complessivo degli oneri generali del sistema elettrico con trasferimento in fiscalità generale e secondo un principio di riallineamento tra prelievi e gettito versato dalla tipologia di utenti;
- Utilizzare i proventi della Co2 a riduzione del gettito degli oneri generali del sistema elettrico;
- Perseguire gli obiettivi europei relativi alle rinnovabili con strumenti alternativi agli incentivi impliciti in bolletta. In linea con quanto sperimentato da altre economie avanzate si potrebbero sperimentare soluzioni di tassazione ambientale favorevole a chi utilizza / investe in impianti ambientalmente sostenibili di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile;
- Promuovere la trasparenza dei meccanismi decisionali e l'ingaggio dei clienti finali in misure a vantaggio della sostenibilità ambientale, tramite l'adozione di valutazioni di impatto che descrivano per ciascuna misura di incentivazione, il costo atteso e la partecipazione al gettito delle singole categorie di utenti chiamati a contribuire.