

MEMORIA

486/2021/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE IN MERITO ALL'ANDAMENTO DEI PREZZI
DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NATURALE**

Memoria per la X Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati

9 novembre 2021

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziare, anche a nome degli altri Componenti del Collegio, Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, questa Commissione per avere invitato l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ad illustrare l'andamento dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale del secondo semestre dell'anno in corso e delle quotazioni riguardo il primo trimestre del 2022 e a formulare le proprie proposte in ordine al contenimento, in via strutturale, dei medesimi.

Con la presente memoria vorremmo, dunque, offrire oggi un contributo ai lavori della Commissione, offrendo contestualmente la piena disponibilità a fornire ulteriori dati ed integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che gli Onorevoli deputati vorranno avanzare.

Il Presidente

Milano, 10 novembre 2021

1. Situazione dei prezzi dell'energia

Il vertiginoso aumento dei costi dell'energia sostenuti da famiglie e imprese nell'ultimo semestre preoccupa enormemente questa Autorità, ben consapevole che il prezzo dell'energia elettrica e del gas naturale rappresenti un fattore strategico per la crescita e per gli equilibri economici di famiglie e imprese del Paese.

Dopo la forte diminuzione avvenuta nel corso del 2020, cui si è assistito a causa della pandemia da COVID – 19, i prezzi dell'energia hanno subito una decisa impennata al rialzo, causata da una brusca accelerazione di tutti i costi delle materie prime - a seguito della ripresa economica e delle difficoltà occorse nelle filiere di approvvigionamento - e dalle alte quotazioni dei permessi di emissione di CO₂, con variazioni che, nel giro di pochi mesi, hanno proiettato i prezzi delle materie prime ben oltre i massimi storici.

L'effetto sulla platea dei consumatori è stato, tuttavia, mitigato grazie a una serie di interventi straordinari adottati anche con il contributo di questa Autorità.

Si ha riguardo, *in primis*, alle misure introdotte con il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito nella legge 23 luglio 2021, n. 106, recante “*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”, con il quale Governo e Parlamento hanno stanziato somme per 1,2 miliardi di euro per finanziare la riduzione della componente tariffaria A_{SOS} per il terzo trimestre 2021.

In attuazione di queste prime disposizioni legislative, l'Autorità ha adottato i conseguenti atti di competenza, che, anche grazie a un intervento sui rimanenti oneri generali (componente A_{RIM}), in particolare di quelli per la promozione dell'efficienza energetica (c.d. certificati bianchi), hanno consentito di contenere l'aumento delle bollette elettriche, al 30 giugno 2021, da circa il +20% in assenza di interventi al +9,9% (il riferimento è alla spesa dell'utente domestico tipo di elettricità).

Come noto, l'incremento del costo dell'energia non solo non si è attenuato ma, anzi, si è successivamente ulteriormente acuito, con riferimento sia all'energia elettrica sia al gas naturale.

Ciò ha determinato per il quarto trimestre 2021 ulteriori tensioni sui prezzi, che hanno reso necessaria una seconda azione straordinaria del Governo, cui ha collaborato fattivamente anche questa Autorità, che si è concretata nel decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130, all'esame, in prima lettura, della Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica. Gli interventi adottati dal Governo, per complessivi 3,5 miliardi di euro (inclusa la riduzione dell'IVA sul gas), hanno consentito non solo di attenuare gli effetti degli aumenti del prezzo per l'energia elettrica e il gas naturale per 29 milioni di famiglie, oltre a 6 milioni di utenze elettriche “non domestiche” in larghissima

parte microimprese e piccole imprese, ma anche di neutralizzare del tutto l'aumento dei prezzi per i titolari dei *bonus* sociali.

Tuttavia, i dati disponibili confermano, pur con una forte volatilità su base settimanale, la tendenza a ulteriori rialzi dei prezzi dell'energia attesi per il primo trimestre del prossimo anno; inoltre, le quotazioni di medio periodo lasciano, ad oggi, intravedere un processo ancora lento di riallineamento verso prezzi più bassi, con prezzi del gas naturale superiori ai 40 EUR/MWh per tutto il 2022, per poi scendere verso i 30 EUR/MWh solo nel 2023.

In ambito internazionale, per quanto riguarda il prezzo del gas naturale, non si percepiscono, nel breve periodo, segnali di significativa inversione di tendenza rispetto ai massimi storici raggiunti negli hub europei, nonostante qualche tentativo di correzione al ribasso – peraltro di breve durata – a seguito del diffondersi di notizie riguardanti il potenziale aumento dell'offerta con l'entrata in operatività del gasdotto Nord Stream 2 e il rischio di riduzione della domanda per la chiusura di importanti stabilimenti industriali.

In relazione ai prezzi della CO₂, si rileva che lo scorso 14 luglio la Commissione europea ha presentato il pacchetto di misure cd. "*Fit for 55*", volto al perseguimento dell'obiettivo di riduzione, entro il 2030, delle emissioni di gas effetto serra di almeno il 55% rispetto al 1990, e del raggiungimento della cd. "*carbon neutrality*" entro il 2050.

Ciò ha determinato un rialzo di prezzi dei permessi emissivi di CO₂ più contenuti - ma pur sempre aumentati di oltre il 50% da inizio anno - rispetto agli aumenti dei prezzi del gas naturale.

I prezzi dell'energia elettrica in Europa, e in Italia in particolare, seguono i corsi del mercato del gas naturale (e di quello dei permessi di emissione), che costituisce la fonte degli impianti di produzione marginali. Le quotazioni di questi giorni pur con un leggero ribasso rispetto ai massimi delle scorse settimane vedono prezzi medi attorno ai 170 EUR/MWh per tutto il periodo invernale, per poi scendere intorno ai 110 EUR/MWh a partire dal mese di aprile 2022.

Alla luce del quadro delineato, si profila per il primo quadrimestre 2022 un ulteriore, potenzialmente significativo, aumento dei prezzi per i servizi di tutela (le attuali quotazioni del gas naturale per il primo trimestre 2022 sono molto superiori a quelle utilizzate per lo scorso aggiornamento), che determinerebbe criticità simili a quelle affrontate per il quarto trimestre 2021.

Occorre qui ricordare che le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 130/21, in via di conversione in legge, oltre a contribuire al finanziamento delle riduzioni fiscali, hanno permesso di azzerare i livelli delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali solo per il quarto trimestre 2021; in assenza di ulteriori interventi, pertanto, agli aumenti

legati ai prezzi delle *commodity* si aggiungerebbero quelli legati al ripristino delle componenti a copertura degli oneri generali di sistema.

Al momento, il Governo, approvando il disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e il bilancio pluriennale per il triennio 2022 – 2024, ha disposto che questa Autorità riduca le aliquote relative agli oneri generali di sistema fino a concorrenza dell'importo di 2.000 milioni di euro, trasferiti a tal fine alla Cassa per i servizi energetici e ambientali entro il 15 febbraio 2022, al fine di contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale nel primo trimestre 2022 (cfr. comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2021).

Nel complesso, si stima che la dimensione del fabbisogno totale di competenza 2022 per il supporto alle fonti rinnovabili (componente ASOS) potrebbe aggirarsi intorno ai 10 miliardi di euro, con una riduzione di poco più di un miliardo rispetto al fabbisogno previsto per il 2021 (circa 11 miliardi).

Non sono, invece, previste significative diminuzioni, almeno per il prossimo anno, del fabbisogno complessivo degli altri oneri generali (componente ARIM), destinata piuttosto ad aumentare in virtù degli impatti (anche significativi) degli aumenti dei prezzi sugli oneri relativi al bonus sociale e al regime speciale per le ferrovie.

L'Autorità formula, dunque, nel seguito ulteriori specifiche proposte in merito al possibile trasferimento di parte degli oneri in fiscalità generale.

2. Proposte per il contenimento strutturale dei prezzi dell'energia

Come più volte sottolineato da questa Autorità, la situazione degli oneri generali continua a destare forti preoccupazioni, con particolare riguardo al settore elettrico, non solo in relazione ai livelli elevati degli stessi, che gravano sulla competitività del sistema produttivo del nostro Paese e sul bilancio delle famiglie italiane, ma anche in relazione alla notevole complessità che si è venuta a creare per la sovrapposizione di diversi meccanismi originata da altrettanti fonti normative di rango primario o secondario.

Nel dettaglio, da un lato, la necessità di gettito per le diverse finalità di incentivi e coperture è andata progressivamente aumentando, soprattutto in relazione alla crescita più che significativa degli oneri per il sostegno alle fonti rinnovabili (componente ASOS), in considerazione dello sviluppo di tali fonti; dall'altro, la voce "oneri generali" è andata a finanziare anche obiettivi di interesse generale non direttamente connessi al sistema energetico, per esempio di politica sociale o industriale, determinando costi esogeni a carico dei settori elettrico e gas e, quindi, negli anni, un'incidenza via via maggiore sulla bolletta di famiglie e imprese.

Ad avviso di questa Autorità, risulta ormai indifferibile l'esigenza di valutare con urgenza il finanziamento strutturale di misure di politiche pubbliche in campo sociale e industriale, attualmente coperte tramite il gettito di componenti tariffarie degli oneri generali (elettricità e gas), con trasferimenti dalla fiscalità generale.

In particolare, con riferimento alle voci degli oneri generali diverse da quelle legate all'incentivazione delle fonti rinnovabili, potrebbero trovare copertura nella fiscalità generale:

1. il costo dei bonus sociali per l'energia e l'ambiente riconosciuti alle famiglie economicamente disagiate. Si tratta, infatti, di una misura di politica sociale, la cui portata è, peraltro, molto cresciuta con l'attivazione del riconoscimento automatico agli aventi diritto dei suddetti bonus. Per il 2022, sulla base degli elementi ad oggi disponibili, si prevede una spesa pari a circa 1.900 MEUR per il settore energetico (di cui 1.000 per l'energia elettrica e 900 per il gas) e 480 MEUR per il settore ambientale (di cui 180 MEUR per l'idrico e 300 MEUR per i rifiuti);
2. il costo delle agevolazioni per le imprese cd. "*energivore*" di cui al decreto del Ministro dello Sviluppo economico 21 dicembre 2017. Tale misura, i cui oneri ammontano a circa 1.600 MEUR l'anno, a carico dei clienti domestici e dei clienti non domestici non-energivori, rientra, invero, nell'ambito della politica industriale.
In merito, si evidenzia che l'onere per le imprese "*energivore*" si ridurrebbe se diminuissero gli oneri per le fonti rinnovabili; per tale ragione, l'anzidetto valore andrebbe determinato – in decremento – qualora una parte degli altri oneri fosse finanziata attraverso la fiscalità generale;
3. il costo delle agevolazioni per la trazione ferroviaria su rete tradizionale (i consumi di RFI per i servizi ferroviari sulla rete ad alta velocità non si avvantaggiano del regime tariffario speciale) ammonta finora a circa 400 MEUR l'anno; tuttavia, si ritiene che tale importo debba considerarsi in aumento per effetto del rialzo del prezzo unico nazionale (PUN);
4. i circa 135 MEUR l'anno - raccolti tramite specifici elementi della componente ARIM - che annualmente sono versati dalla CSEA al bilancio dello Stato, in virtù di specifiche disposizioni contenute nelle leggi di bilancio 2005 e 2006.

Riguardo, invece, alle voci degli oneri generali inerenti ai diversi meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili, l'Autorità propone di finanziare con contributi "esterni" solo gli oneri relativi ai contratti di incentivazione già conclusi, ad eccezione dei contratti stipulati a seguito di aste con contratti differenziali a due vie, ossia lo

strumento che si prevede di utilizzare anche nel futuro per il supporto della produzione di energia da fonti rinnovabili.

I contratti attuali e futuri a due vie derivanti dalle aste gestite dal GSE per le fonti rinnovabili continueranno, pertanto, a produrre gli effetti economici (costi o benefici dipendenti dal prezzo di mercato) solo con riferimento ai prezzi energetici, senza generare flussi da/per la fiscalità. Tali contratti si configurano come una sorta di “contratti di copertura” per il complesso dei consumatori rispetto alle variazioni del prezzo dell’energia all’ingrosso.

In proposito, l’Autorità intende formulare nel seguito alcune proposte.

- 1. Con riferimento agli incentivi che comportano remunerazioni fisse per i produttori, ovvero indipendenti dal prezzo di mercato (“*feed in tariff*”, ex certificati verdi, e “*feed in premium*” variabili, escluse le aste di quote di emissione CO₂), si potrebbe fissare un livello di prezzo di riferimento (per esempio, 150 EUR/MWh, livello di prezzo comunque molto elevato, circa doppio rispetto al prezzo risultante dalle ultime aste indette dal GSE), prevedendo che i costi per il sistema derivanti dalla quota di incentivo eccedente tale riferimento siano interamente coperti dalla fiscalità generale. In tal caso, gli eventuali costi di incentivazione, in caso di prezzo di mercato inferiore al prezzo di riferimento, rimarrebbero a carico degli oneri generali di sistema, come accade attualmente.**

Infatti, in caso di prezzo di mercato superiore al prezzo di riferimento, mantenere costante il finanziamento “esterno” consentirebbe di rendere il contratto equivalente ad un contratto differenziale a due vie per i consumatori (nei limiti del prezzo del contratto di incentivazione). A titolo esemplificativo, considerando il valore dell’incentivo a 200 EUR/MWh e il prezzo di mercato a 70 EUR/MWh, per ogni MWh di energia incentivata del contratto, si genererebbe un onere di 50 EUR a carico della fiscalità generale e di 80 EUR a carico degli oneri generali di sistema.

Tale approccio permetterebbe di rendere stabile - *rectius* più indipendente rispetto all’andamento dei prezzi di mercato - il contributo proveniente dalla fiscalità generale, ponendo a carico del sistema elettrico l’effetto di “copertura” delle oscillazioni di prezzo. La quota del contributo proveniente dalla fiscalità generale varierebbe solo negli anni a venire - in riduzione - in corrispondenza della scadenza dei contratti, peraltro nota e prevedibile. La differenza legata alla variazione annuale dell’energia sottostante ai contratti (produzione effettiva) potrebbe essere trascurata, fissando *ex ante* il contributo sulla base di valori stimati e lasciando il disavanzo a carico degli oneri generali di sistema.

Vale, tra l'altro, osservare che la proposta illustrata relativa alla determinazione del prezzo di riferimento ha l'obiettivo di porre in capo alla fiscalità generale la quota di onere derivante dall'elevato valore degli incentivi (più cospicua rispetto ad un onere, 150 EUR/MWh appunto, già molto elevato) che si può considerare correlato agli extra costi derivanti dall'accelerazione del processo di decarbonizzazione, obiettivo di interesse generale.

Facendo riferimento ai dati di produzione dell'anno 2020, nell'ipotesi di assumere 150 EUR/MWh come prezzo di riferimento, la quota che richiederebbe copertura dalla fiscalità generale risulterebbe pari a 2.000 MEUR annui. Tale importo inizierà a decrescere già a partire dal 2023 fino ad azzerarsi entro il 2028/2030.

- 2. In merito agli incentivi che prevedono, invece, un premio fisso che si somma ai prezzi di mercato (*feed in premium fissi*), l'Autorità propone di contemplare una quota del premio interamente coperta dalla fiscalità generale.**

Anche tale approccio implica un contributo da parte della fiscalità generale indipendente dal prezzo di mercato, collocando a carico del sistema elettrico l'onere (e la volatilità) corrispondente al prezzo di mercato dell'energia, con un impatto nullo sugli oneri.

Facendo riferimento ai dati di produzione dell'anno 2020, nell'ipotesi di fiscalizzare la quota del premio eccedente 100 EUR/MWh (quota che rimarrebbe, quindi, conteggiata in bolletta, secondo il prezzo di mercato), il contributo annuale da parte della fiscalità risulterebbe pari a 4.000 MEUR annui. Tale importo inizierà a decrescere dal 2025 e, in modo più rilevante, dal 2027, fino ad azzerarsi entro il 2032.

L'Autorità propone, inoltre, di valutare un intervento normativo che consenta di trasformare anche tali contratti cd. "*a prezzo fisso*" in contratti con struttura differenziale a due vie.

3. Conclusioni

Alla luce di tutto quanto premesso, l'Autorità ancora una volta segnala la necessità - divenuta ormai indifferibile - di rendere strutturali talune delle misure previste dai recenti interventi legislativi, tra le quali, in particolare, la stabile destinazione del gettito derivante dalle aste per l'assegnazione delle quote di emissione di CO₂ alla riduzione degli oneri generali di sistema, nonché di impiegare strutturalmente fondi del bilancio dello Stato per finanziare gli oneri generali non strettamente afferenti al sistema energetico.

La destinazione permanente dell'importo attualmente previsto dal disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e il bilancio

pluriennale per il triennio 2022 – 2024, pari a 2.000 M/euro, a copertura degli oneri generali di sistema, insieme alla stabile destinazione al medesimo obiettivo dei ricavi delle aste per l'assegnazione delle quote di emissione di CO₂, pari a circa 2.500 M/euro, stante gli attuali prezzi della CO₂, coprirebbe circa un terzo del fabbisogno, sulla base di quanto sopra illustrato.