

**MEMORIA**

**438/2021/I/COM**

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI AMBIENTE IN MERITO AL DISEGNO DI LEGGE DI  
CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 27 SETTEMBRE  
2021, N. 130, RECANTE "MISURE URGENTI PER IL  
CONTENIMENTO DEGLI EFFETTI DEGLI AUMENTI DEI PREZZI  
NEL SETTORE ELETTRICO E DEL GAS NATURALE" (AS 2401)**

Memoria per la 10<sup>a</sup> Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della  
Repubblica

18 ottobre 2021

*Signor Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,*

*desidero ringraziare, anche a nome degli altri Componenti del Collegio, Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, la Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica per avere invitato l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente ad esprimere le proprie considerazioni in merito al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130, recante "Misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale" (AS 2401).*

*Con l'illustrazione della presente memoria, l'Autorità intende rappresentare le proprie posizioni su un tema di grande rilevanza per l'economia nazionale, di cui si occupa costantemente nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.*

*Oltre a quanto espresso nella memoria, l'Autorità assicura la propria piena disponibilità ad ogni chiarimento richiesto in questa sede.*

*Il Presidente*

*Roma, 19 ottobre 2021*

## 1. Premessa

La presente memoria non può che richiamare le considerazioni sui prezzi dell'energia, svolte non più tardi di un mese fa, durante la presentazione, al Parlamento e al Governo, della Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta da questa Autorità nel 2020.

In tale occasione, ci si è soffermati sulla dinamica dei prezzi dell'energia che, dopo la profonda discesa che ha caratterizzato il 2020, ha visto una decisa impennata al rialzo, determinata da una brusca accelerazione di tutti i costi delle materie prime - a causa della ripresa economica dopo i ribassi dovuti alla pandemia da Covid-19 e delle difficoltà occorse nelle filiere di approvvigionamento - e dalle alte quotazioni dei permessi di emissione di CO<sub>2</sub>, con variazioni che, nel giro di pochi mesi, hanno proiettato i prezzi delle materie prime decisamente verso 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 Asos 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<sub>RI</sub>M), 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 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, oggetto della conversione in legge di cui alla odierna audizione. 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.

Nel settore elettrico, lo stanziamento, anche per il quarto trimestre 2021, di ulteriori risorse, pari a 2 miliardi di euro, ha consentito all’Autorità di annullare completamente le aliquote degli oneri generali di sistema per tutti i clienti domestici e per i clienti non domestici, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW, e di confermare il livello delle componenti tariffarie relative agli oneri generali di sistema, già praticamente dimezzato del terzo trimestre 2021, per tutti gli altri utenti elettrici (articolo 1, commi 1 e 2). Per la famiglia tipo, l’annullamento degli oneri di sistema per il quarto trimestre 2021 ha avuto l’effetto di mitigare a -11,7% la spesa totale per elettricità, che ha consentito di controbilanciare, in parte, l’aumento della componente relativa al prezzo dell’energia elettrica (pari al +41,5% della spesa totale per i clienti in maggior tutela), con un risultato netto pari, comunque, all’aumento più consistente nella storia degli aggiornamenti tariffari dell’Autorità (+29,8%).

Al riguardo, vale osservare che la misura prevista al citato articolo 1, comma 1, ossia che gli oneri generali di sistema per tutte le utenze elettriche siano parzialmente compensati mediante l’utilizzo di una parte dei proventi delle aste delle quote di emissione di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), risulta in linea con quanto proposto dall’Autorità fin dal dicembre 2018 e conferma quanto già concretamente disposto dal Governo per limitare gli aumenti del 30 giugno 2021 a valere sul terzo trimestre 2021.

Nel settore del gas naturale, l’assegnazione straordinaria di 480 milioni di euro ha permesso all’Autorità di annullare, per il quarto trimestre 2021, per tutti gli utenti, le aliquote delle componenti relative agli oneri generali gas, a copertura della promozione dell’efficienza energetica (componenti RE/RET), dei recuperi perequativi per gli esercenti i servizi di ultima istanza (componente UG3) e del *bonus* sociale gas (componenti GS/GST) (articolo 2, comma 2). A ciò si aggiunge l’intervento disposto dal Governo sulle aliquote IVA del gas naturale (articolo 2, comma 1).

Nel complesso, l’aumento della componente materia prima, basato sulle quotazioni a termine relative al quarto trimestre 2021, con un impatto del +30,3% sul prezzo finale della famiglia tipo, cui si è sommato un leggero incremento delle tariffe di rete (+1,8%), è stato parzialmente controbilanciato dalla riduzione degli oneri generali di sistema (-3,7%), e dalla diminuzione dell’IVA, che incide per un -14%. Si arriva così al +14,4% per l’utente tipo gas in tutela (che non percepisce il *bonus* sociale).

Infine, in virtù di quanto previsto dall’articolo 3 del provvedimento in analisi, l’Autorità ha rideterminato in via straordinaria, per il quarto trimestre 2021, le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e gas riconosciute ai clienti domestici in situazione di disagio economico e a quelli in gravi condizioni di salute, in aggiunta a quelle già definite per

l'anno 2021, grazie allo stanziamento di ulteriori 450 milioni di euro. Come già rilevato, con tale stanziamento è stato possibile neutralizzare completamente, per i clienti titolari di *bonus* sociale, gli aumenti del quarto trimestre sia per l'energia elettrica sia per il gas naturale.

## 2. Previsioni e proposte

I dati disponibili confermano la tendenza a ulteriori rialzi dei prezzi dell'energia nell'immediato futuro; inoltre, le previsioni 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 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.

La domanda europea di gas continua ad essere sostenuta sia dall'esigenza di completare la fase di iniezione negli stoccaggi, in vista della ormai prossima stagione invernale, sia dal maggior ricorso alla generazione termoelettrica in alcuni Paesi (come Germania, Regno Unito e Spagna) a compensazione della minore produzione di energia da fonti rinnovabili (eolico, in particolare) rispetto allo scorso anno.

In relazione ai prezzi della CO<sub>2</sub>, 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 CO<sub>2</sub> più contenuti - ma pur sempre in aumento - 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 vedono prezzi medi superiori ai 200 EUR/MWh per tutto il periodo invernale, per poi scendere intorno ai 100 EUR/MWh a partire dal mese di aprile 2022.

**Alla luce del quadro delineato, se le previsioni di questi giorni dovessero mantenersi, si profilerebbe per il primo quadrimestre 2022 un ulteriore, significativo, aumento**

**dei prezzi per i servizi di tutela (le attuali quotazioni del gas naturale per il primo trimestre 2022 sono circa doppie di quelle utilizzate per lo scorso aggiornamento), che determinerebbe una situazione analoga a quella dello scorso trimestre. Si fa presente, inoltre, che i provvedimenti adottati dall’Autorità, in attuazione delle previsioni del decreto-legge oggi all’esame di questa Commissione per la sua conversione in legge, hanno natura temporanea e limitata al trimestre in corso.**

**Inoltre, l’Autorità, in assenza di ulteriori nuovi interventi legislativi, sarà tenuta, nell’esercizio delle proprie competenze e in aderenza al proprio mandato istituzionale, a riportare i corrispettivi delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema a livelli che assicurino il gettito annuo necessario per finanziare gli obiettivi di pubblico interesse identificati dal Legislatore. In mancanza di misure strutturali, tali aumenti degli oneri generali (attualmente azzerati per i clienti domestici) si sommeranno a quelli che riflettono, per il servizio di maggiore tutela, l’andamento dei prezzi all’ingrosso.**

Nel complesso, si stima che la dimensione del fabbisogno totale di competenza 2022 per il supporto alle fonti rinnovabili (componente  $A_{SOS}$ ) 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). Va precisato che tali previsioni, che tengono conto dell’effetto di contenimento degli oneri per incentivazione derivante dall’aumento del prezzo unico nazionale (PUN), potranno essere affinate solo tra la fine del prossimo mese di novembre e l’inizio di dicembre.

**Non sono, invece, previste significative diminuzioni, almeno per il prossimo anno, del fabbisogno complessivo degli altri oneri generali (componente  $A_{RIM}$ ), 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.**

Le risorse messe a disposizione dal decreto-legge n. 130/21 in analisi risultano adeguate a mantenere i livelli delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali solo per il quarto trimestre 2021. Le necessità di adeguamento al rialzo delle componenti oggi azzerate per i clienti domestici e per le piccole utenze elettriche e per tutte le utenze gas, nonché molto ridotti per le altre utenze elettriche, andranno valutate sulla base delle stime più aggiornate degli oneri generali in capo ai conti alimentati dalle medesime componenti e, in generale, dell’andamento di tutti i conti di gestione presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA).

Preme rilevare, anche con questa memoria, come nel corso degli anni, si sia assistito a notevoli mutamenti in relazione al dimensionamento degli oneri generali, con particolare riguardo al settore elettrico. 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  $A_{SOS}$ ), 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.

**Ciò sollecita una riflessione sulla opportunità di rendere strutturali alcune delle misure previste dai recenti interventi legislativi, tra le quali, in particolare: (i) la stabile destinazione del gettito delle aste per l'assegnazione delle quote di emissione di  $CO_2$  alla riduzione degli oneri generali di sistema, come peraltro anche suggerito dalla Commissione europea; (ii) il finanziamento delle 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.**

A quest'ultimo proposito, l'Autorità ancora una volta segnala la necessità - divenuta ormai improcrastinabile - di impiegare strutturalmente fondi del bilancio dello Stato per finanziare gli oneri generali non strettamente afferenti al sistema energetico, ma legati ad obiettivi di natura sociale, come il *bonus* per le famiglie economicamente disagiate, e ad obiettivi sistemici di politica industriale, quali il sostegno alle imprese energivore, nonché la copertura del regime tariffario speciale riconosciuto alla società RFI per i consumi di energia elettrica relativi ai servizi ferroviari su rete tradizionale (i consumi di RFI per i servizi ferroviari sulla rete di alta velocità non si avvantaggiano di tale regime). Infine, si segnala anche la necessità di eliminare l'aggravio di circa 135 milioni di euro l'anno, raccolti con specifici elementi della componente  $A_{RIM}$ , che annualmente sono versati dalla CSEA al bilancio dello Stato in virtù di disposizioni contenute nelle leggi di bilancio 2005 e 2006.

**Per quanto riguarda il gas naturale, l'Autorità auspica che gli importanti aumenti che i costi della *commodity* lasciano prevedere non si sommino, a inizio 2022, al recupero dei livelli iniziali delle aliquote IVA (diminuite con il decreto in commento); allo stesso modo, auspica che possano essere confermate le misure adottate per il trimestre in corso per l'azzeramento degli oneri generali gas.**