

10^a Commissione permanente (Industria, commercio e turismo)

**Disegno di legge n. 2401, conversione in legge
del decreto-legge del 27 settembre 2021, n. 130,
recante misure urgenti in materia
di contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi
nel settore elettrico e del gas naturale**

Memoria della Banca d'Italia

Senato della Repubblica
Roma, 20 ottobre 2021

1. Il quadro internazionale

La recente impennata dei prezzi del gas naturale in Europa è senza precedenti per rapidità e intensità, con ricadute marcate anche sui costi di generazione dell'energia elettrica e sulle bollette energetiche di imprese e famiglie. Oltre ad essere la fonte primaria per il riscaldamento, in molti paesi europei il gas resta, nonostante i progressi conseguiti nell'ampliare le fonti di generazione, la principale fonte di produzione di energia elettrica: in particolare, spiccano per la più marcata dipendenza dal gas i Paesi Bassi (59 per cento nel 2019), l'Italia (48), il Regno Unito (40), e la Spagna (31).

I prezzi all'ingrosso del gas in Europa sono quintuplicati dall'inizio dell'anno, raggiungendo un picco all'inizio di ottobre (116 €/MWh il prezzo dei futures per la prima scadenza). L'aumento è stato circa doppio di quello registrato dai corsi del gas in altri continenti, superando di gran lunga il rialzo di altre materie prime energetiche, come il petrolio greggio (64 per cento da inizio anno). Vi hanno concorso molteplici fattori sia di offerta sia di domanda, comuni ad altre regioni del mondo, cui se ne sono aggiunti altri specifici al mercato del gas europeo.

Alcuni di questi fattori sono di natura temporanea, come le condizioni climatiche, la ripresa economica intensa dopo la crisi pandemica e le strozzature dal lato dell'offerta a livello globale per manutenzione e guasti ai siti estrattivi e alle infrastrutture. Altri sono più strutturali come, in primo luogo, la transizione energetica, che da un lato comporta la sostituzione del carbone con il gas naturale – quest'ultimo produce una quantità di CO₂ pari a meno della metà rispetto al carbone a parità di energia fornita – e dall'altro riduce gli incentivi agli investimenti nella produzione di tutte le fonti energetiche fossili a causa degli obiettivi sulla riduzione delle emissioni di CO₂ (in particolare in Europa, dove si persegue l'obiettivo di emissioni nette zero entro il 2050).

Nel 2021 la domanda mondiale di energia ha segnato un rapido rimbalzo dai minimi toccati l'anno precedente in connessione con la pandemia da Covid-19 e con le misure di restrizione della mobilità attuate in varie parti

del mondo. Anche la domanda di gas è risultata in forte ripresa nei maggiori mercati mondiali, più marcata in Asia, in linea con il ritmo assai vivace dell'attività economica nella regione. Le importazioni cinesi di gas naturale sono aumentate del 25 per cento rispetto alla media del 2019, sostenute anche dalle misure antinquinamento che comportano una riduzione del ricorso al carbone a favore del gas. Nel complesso dell'Asia la forte domanda di gas si è tradotta in maggiori importazioni dalla Russia e di gas liquefatto dagli Stati Uniti e dal Qatar – cresciute a ritmi assai sostenuti nello scorso biennio, anche grazie al miglioramento delle infrastrutture di trasporto – contribuendo così ad aumentare le difficoltà di approvvigionamento sul mercato europeo e sospingendo i prezzi.

Le condizioni climatiche particolarmente rigide nell'emisfero settentrionale durante l'inverno e la primavera scorsi hanno sospinto la domanda di gas legata al riscaldamento al di sopra della media stagionale, limitando la possibilità di ricostituire rapidamente un adeguato livello delle scorte. Nel corso dell'estate hanno avuto un effetto analogo condizioni meno favorevoli per la generazione di energia da fonti rinnovabili. A metà di questo mese, all'inizio della stagione di maggiore consumo, le scorte in Europa si attestavano a poco meno dell'80 per cento della capacità di stoccaggio complessiva (circa un quinto del consumo annuo), ben al di sotto della media dell'ultimo quinquennio nello stesso periodo dell'anno (circa il 90 per cento); l'analoga quota in Italia si collocava all'87 per cento lo scorso 13 ottobre, rispetto ad un livello del 97 per cento nella media dei primi 15 gg di ottobre nel quinquennio 2016-20.

Dal lato dell'offerta, è proseguita la flessione nella produzione di gas proveniente dai tre principali produttori europei (Regno Unito, Paesi Bassi e Norvegia). Le importazioni di gas dalla Russia, che incidono per più della metà delle importazioni complessive europee, non hanno tenuto il passo con la maggiore domanda europea anche per effetto del maggior assorbimento in Russia a causa delle condizioni climatiche particolarmente rigide. Infine, l'offerta globale di gas naturale liquefatto è stata inferiore alle attese per effetto di interruzioni impreviste nella produzione e interventi di manutenzione degli impianti (circa il 27 per cento più frequenti rispetto alla media del quinquennio precedente secondo la IEA). Tali carenze in parte di natura transitoria, hanno anche un'origine strutturale, come in particolare la flessione della produzione europea negli ultimi anni, frutto di oltre un

decennio di bassi investimenti seguita al crollo dei corsi delle materie prime nel 2008/9 e nel 2014/15.

Nei prossimi mesi le dinamiche del mercato dell'energia saranno pertanto condizionate dalla rigidità dell'inverno nell'emisfero settentrionale, dal vigore della ripresa economica e dall'entità delle interruzioni impreviste della fornitura. In particolare, l'attuale livello dei prezzi del gas naturale in Europa potrebbe protrarsi per tutto l'inverno: i prezzi dei futures sul gas naturale in Europa scontano infatti una riduzione solo dalla primavera del 2022, quelli per consegna ad aprile 2022 erano scambiati lo scorso 15 ottobre a 75 €/MWh, mentre quelli su dicembre 2022 a circa 35 €/MWh).

Secondo le stime più recenti dell'*European Network of Transmission System Operators for Gas* (ENTSOG) la capacità delle infrastrutture del gas europee dovrebbe consentire di affrontare un inverno mediamente freddo con sufficiente flessibilità nella maggior parte d'Europa, anche in scenari di domanda particolarmente sostenuta¹. Fattori di natura geopolitica potrebbero comunque dare luogo a episodi di volatilità sul mercato del gas, come già avvenuto in ottobre, vista la forte dipendenza dalle importazioni dalla Russia e le attuali tensioni circa l'avvio del gasdotto Nordstream 2².

2. I prezzi del gas incidono sui costi di generazione di energia e sulle tariffe energetiche

L'aumento dei prezzi all'ingrosso del gas ha avuto impatti significativi sui prezzi all'ingrosso dell'elettricità in Europa, giunti ai livelli più alti degli ultimi dieci anni, con il prezzo medio europeo all'ingrosso salito di circa il 150 per cento da inizio anno. L'aumento dei corsi del gas si è riflesso anche su quelli delle emissioni di CO₂, concorrendo a sua volta a sospingere i costi

¹ ENTSOG, *Winter Supply Outlook 2021/22*, ottobre 2021.

² Negli ultimi mesi i volumi di gas importati dalla Russia sono stati inferiori alle previsioni, aumentando le tensioni sul mercato con l'avvicinarsi della stagione di riscaldamento. Pur adempiendo i contratti a lungo termine con le controparti europee, Gazprom ha finora offerto poca o nessuna capacità supplementare per allentare la pressione sul mercato del gas della UE. A seguito dell'annuncio, a inizio ottobre, di una maggiore disponibilità da parte della Russia di aumentare i flussi verso l'Europa, i corsi del gas naturale hanno segnato una temporanea correzione al ribasso, successivamente ridimensionatasi. Inoltre, la data di avvio dell'operatività del gasdotto Nordstream 2, che collega la Russia alla Germania rimane condizionata all'approvazione da parte delle autorità tedesche.

della generazione di energia e rendendo meno vantaggiosa la produzione a carbone³.

L'aumento dei prezzi all'ingrosso dell'energia ha determinato rialzi delle tariffe elettriche per imprese e famiglie. Il nesso tra prezzi all'ingrosso e al dettaglio dipende dalla regolamentazione vigente in ciascun paese, oltre che dalla struttura dei prezzi al dettaglio e del mix energetico e dalla tipologia di contratti di acquisto. Nella media dell'Unione Europea il prezzo di vendita all'ingrosso rappresenta circa un terzo del prezzo finale al dettaglio, mentre il resto è costituito da costi di trasmissione e distribuzione, imposte e prelievi.

In Italia, secondo i dati dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), all'inizio del 2021 per la famiglia tipo in regime di maggior tutela l'incidenza della componente materia prima sul prezzo complessivo era del 46,1 per cento per l'elettricità e del 36,3 per cento per il gas naturale (secondo Eurostat quest'ultima sarebbe superiore per i consumatori non domestici); trasporto e misura incidono per il 20 per cento circa per entrambi, e la parte residuale era costituita da imposte e oneri di sistema.

Molti paesi europei hanno adottato, o prevedono di adottare, misure per mitigare l'impatto sui soggetti più vulnerabili, sulle piccole imprese e sulle industrie ad alta intensità energetica. Le misure comprendono massimali tariffari e sgravi fiscali temporanei per i consumatori di energia vulnerabili o buoni e sussidi per consumatori e imprese. Lo scorso 13 ottobre la Commissione europea ha annunciato una serie di misure coordinate a medio termine per garantire una migliore preparazione di fronte alle fluttuazioni dei prezzi del gas e per ridurre la dipendenza della UE dai combustibili fossili⁴. In particolare, la Commissione ha in programma di rivedere il regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas con l'intento, fra l'altro, di facilitare l'accesso transfrontaliero alla capacità di stoccaggio, procedere all'acquisto congiunto di riserve di gas per creare delle riserve strategiche, e sostenere lo sviluppo di tecnologie e infrastrutture dello stoccaggio di energia elettrica.

³ L'aumento della domanda di quote di emissioni e pertanto dei prezzi delle emissioni è frutto, da un lato, dell'accelerazione dell'attività economica, dall'altro, delle aspettative legate agli obiettivi climatici per il 2030. Inoltre, i rincari del gas contribuiscono a far salire il prezzo delle emissioni di CO₂ in quanto inducono a usare più carbone a fini energetici e di conseguenza alimentano la domanda di quote di emissioni.

⁴ Commissione europea, *Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure di intervento e di sostegno*, COM(2021) 660 finale, 13 ottobre 2021.

3. Il decreto legge n. 130 e i profili di finanza pubblica

Le misure previste e i loro costi per i conti pubblici. – Il decreto legge n. 130 del 2021 (cosiddetto “energia”) mira a contenere, per il quarto trimestre di quest’anno, gli effetti dell’aumento dei prezzi nel settore elettrico e in quello del gas naturale. In particolare, è previsto uno sgravio fiscale che compensi parzialmente gli oneri generali di sistema per tutte le utenze elettriche (1,2 miliardi) e che annulli le aliquote relative a questi oneri per gli utenti domestici e per le utenze non domestiche in bassa tensione (0,8 miliardi). Per il settore del gas naturale, il decreto prevede inoltre l’applicazione dell’aliquota IVA ridotta del 5 per cento⁵ (circa 0,6 miliardi) e il contenimento delle aliquote gravanti sugli oneri di sistema (quasi 0,5 miliardi). Viene infine rafforzato il bonus sociale elettrico e gas (0,5 miliardi) con l’obiettivo di sterilizzare completamente gli aumenti delle bollette per le categorie più svantaggiate⁶; secondo le stime del Governo, beneficerebbero di quest’ultimo intervento circa 3,5 milioni di famiglie.

Il decreto proroga al quarto trimestre alcune misure di sgravio delle bollette elettriche già introdotte in precedenza, estendendole alle utenze domestiche, e ne introduce di nuove nel settore del gas naturale.

Il decreto legge n. 41 del 2021 (cosiddetto “sostegni”) prevedeva la riduzione, per il secondo trimestre del 2021, della spesa sostenuta dalle utenze elettriche in bassa tensione diverse dagli usi domestici, con un costo per i conti pubblici di 0,6 miliardi. Tali sgravi sono stati successivamente estesi al terzo trimestre, con un onere di 1,2 miliardi, dal decreto legge n. 99 del 2021, il cui contenuto è stato poi recepito dalla legge n. 106 del 2021.

Le coperture. – Complessivamente il decreto non accresce l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (cfr. Tavola 1): le risorse necessarie per gli interventi, stimate in circa 3,5 miliardi, sono

⁵ L’aliquota IVA per la somministrazione di gas metano usato per combustione per usi civili è pari al 10 per cento per consumi fino a 480 metri cubi annui (al 22 per cento oltre questo limite), al 22 per cento per usi industriali (ad eccezione delle imprese estrattive, agricole e manifatturiere, per cui l’aliquota è pari al 10 per cento).

⁶ La misura si rivolge in particolare alle famiglie con ISEE fino a 8.265 euro, alle famiglie con più di tre figli con ISEE fino a 20.000 euro, ai percettori di reddito o pensione di cittadinanza e ai clienti domestici affetti da grave malattia o conviventi con un soggetto costretto ad utilizzare apparecchiature elettromedicali salvavita.

reperate mediante una riduzione (2,4 miliardi)⁷ dei contributi e delle agevolazioni stabilite per fronteggiare le ripercussioni economiche della pandemia decisa sulla base dell'effettiva fruizione degli stanziamenti previsti, l'utilizzo di parte dei proventi derivanti dalle aste delle quote di emissione di anidride carbonica precedentemente destinati al sostegno delle misure di incentivazione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica (0,7 miliardi) e altri fondi di bilancio preesistenti (0,4 miliardi)⁸.

4. Impatto sulla bolletta energetica, sull'inflazione al consumo e sull'attività economica

In Italia, nel primo semestre 2021 i prezzi al dettaglio di gas ed elettricità per i clienti non-domestici in tutte le fasce di consumo si attestavano su livelli inferiori rispetto al corrispondente semestre del 2019, prima della crisi pandemica. Alcune simulazioni indicano che, tenendo conto delle misure straordinarie adottate dal Governo nel secondo semestre⁹ per mitigare l'aumento dei costi energetici, i prezzi al dettaglio di gas ed elettricità per i clienti non-domestici aumenterebbero di circa il 35 per cento nel secondo semestre 2021 rispetto al primo (del 13 per cento per l'elettricità e del 4 per cento per il gas, in media d'anno).

Gli interventi governativi nel DL "energia" per le utenze non-domestiche inciderebbero soprattutto sulla dinamica dei prezzi dell'elettricità, mentre l'impatto sui prezzi del gas sarebbe contenuto¹⁰. Gli incrementi ipotizzati potrebbero non applicarsi a tutte le imprese poiché alcune di esse, soprattutto quelle medio-grandi, sottoscrivono contratti per la fornitura di energia a prezzo fisso, di durata tipicamente annuale. Assumendo che la domanda di energia sia inelastica nel breve periodo, si stima che i rincari energetici

⁷ Vengono ridotti per 1,7 miliardi i contributi a fondo perduto stabiliti dal decreto legge n. 73 del 2021 (cosiddetto "sostegni bis"), convertito dalla legge n. 106 del 2021, in favore di soggetti che svolgono attività d'impresa e professionisti titolari di partita IVA e, per 0,7 miliardi, i crediti d'imposta per l'adeguamento e la sanificazione degli ambienti di lavoro stabiliti dal decreto legge n. 34 del 2020 (cosiddetto decreto "rilancio"), convertito dalla legge n. 77 del 2020.

⁸ Vengono ridotti il fondo presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali e il Fondo per le emergenze nazionali, rispettivamente di 0,3 e 0,1 miliardi.

⁹ Le misure considerate sono quelle previste dalla legge n. 106 del 2021 e dal decreto legge n. 130 del 2021 (cosiddetto "energia").

¹⁰ Il taglio dell'aliquota IVA sul gas non ha significative implicazioni sul settore produttivo in quanto la maggior parte delle imprese può detrarre l'IVA sugli acquisti. Per quanto riguarda l'elettricità, l'azzeramento degli oneri di sistema si applica solamente agli utenti domestici e agli utenti non domestici in bassa tensione (ad esempio negozi, piccole e medie imprese, attività artigianali, commerciali o professionali, capannoni e magazzini).

possano comportare nel 2021, in media, un aumento inferiore al 2 per cento dei costi complessivi delle imprese. Tuttavia, l'impatto presenterà forti eterogeneità tra le imprese: per la maggior parte delle aziende l'aumento sarà modesto, ma potrebbe arrivare anche a tre volte il valore medio per quelle con una più elevata incidenza dei costi energetici.

L'aumento dei prezzi delle materie prime energetiche ha determinato incrementi delle tariffe decise dall'ARERA in due riprese. Nello specifico, il 1° luglio 2021 l'ARERA ha comunicato gli aumenti delle tariffe dell'energia elettrica e del gas in vigore nel terzo trimestre del 2021, rispettivamente del 10 e del 15 per cento. L'ARERA è intervenuta nuovamente in data 28 settembre 2021, sancendo aumenti delle tariffe dell'energia elettrica e del gas rispettivamente del 29,8 e del 14,4 per cento valevoli dal quarto trimestre del 2021. In entrambe le occasioni l'intervento del Governo ha consentito di attenuare l'entità degli aumenti tariffari¹¹.

Il rialzo della bolletta energetica di imprese e famiglie avrà un impatto sull'inflazione al consumo, il cui aumento persisterà nei prossimi mesi ma, per quanto attualmente valutabile, non dovrebbe estendersi al medio termine. In particolare, le maggiori tariffe dell'elettricità e del gas in vigore dal mese di ottobre del 2021 potranno determinare un aumento del tasso di inflazione sul periodo corrispondente attorno a 0,8 punti percentuali nel trimestre in corso, che si tradurrebbe in un rialzo dell'inflazione di circa 0,2 punti percentuali in media annua nel 2021. Sulla base delle attuali quotazioni sul mercato a termine del gas naturale, che segnalano l'attesa di un rientro di gran parte dell'incremento nel corso del 2022¹², e assumendo che il Governo non adotti ulteriori provvedimenti volti a sterilizzare la crescita attesa dei prezzi della materia prima¹³, l'aumento dell'inflazione dovrebbe proseguire

¹¹ Sui comunicati stampa di aggiornamento delle condizioni di tutela ARERA ha precisato che: i) nel terzo trimestre (comunicato del 1 luglio) la variazione delle tariffe elettriche sarebbe stata più elevata di 10 punti percentuali, ma è stata sterilizzata con la legge n. 106 del 2021; ii) nel quarto trimestre (comunicato del 28 settembre) l'ulteriore rincaro delle materie prime avrebbe portato ad aumenti di oltre il 45 e oltre il 30 per elettricità e gas, attenuati (per oltre 15 punti) con il decreto legge n. 130 del 2021 (cosiddetto "energia"). Cfr. i comunicati stampa relativi all'aggiornamento delle condizioni di tutela del III (https://www.arera.it/it/com_stampa/21/210701.htm) e del IV (https://www.arera.it/it/com_stampa/21/210928agg.htm) trimestre 2021.

¹² Dall'1 al 15 ottobre 2021, le quotazioni *futures* segnalano una sensibile riduzione dei prezzi del gas naturale che nel 2022Q2-Q4 quotano in media circa 42 €/MWh (1 MWh = 3,6 GJ) contro una quotazione media di 91 €/MWh nel primo trimestre del 2022.

¹³ Prendendo a riferimento le medie negli ultimi dieci giorni lavorativi, il prezzo *spot* del gas naturale e le quotazioni *futures* trimestrali relative al primo trimestre del 2022 sono aumentate rispetto alle rilevazioni medie in agosto (settembre), rispettivamente del 115 (45) e del 129 (48) per cento.

nel primo trimestre del 2022, ma si riassorbirebbe gradualmente nei trimestri successivi. In questo scenario, gli effetti dei prezzi più elevati sulla spesa delle famiglie potrebbero ridurre la crescita nel 2022 di alcun decimi di punto percentuale in media d'anno.

Queste valutazioni, circoscritte all'aumento contingente dei prezzi energetici, non considerano che nel più lungo termine il pieno compimento della transizione ecologica potrebbe comportare un significativo aumento dei prezzi dei combustibili fossili. Il gas naturale costituisce una fonte di energia cruciale nella transizione¹⁴, sia per il suo minor impatto ambientale rispetto al carbone sia per la sua complementarità con le fonti di energia rinnovabile intermittenti¹⁵. In prospettiva, movimenti verosimilmente significativi e persistenti dei prezzi relativi dell'energia richiederanno la predisposizione di misure più organiche volte a un modello di sviluppo economico sostenibile¹⁶, che tenga anche conto delle rilevanti ripercussioni distributive delle politiche ambientali. Per non disperdere risorse, sarà altresì necessario che gli interventi garantiscano che la transizione avvenga in modo equo, tenendo conto del suo impatto sulle fasce maggiormente colpite della popolazione.

¹⁴ Ministero dello Sviluppo economico, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, 2019.

¹⁵ “La Commissione valuterà l'opportunità di presentare una proposta legislativa a favore del finanziamento di determinate attività economiche, principalmente nel settore energetico, compreso il gas, che contribuiscono a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo da sostenere la transizione verso la neutralità climatica, ma che non possono essere incluse nella tassonomia”, (cfr Commissione europea, op. cit., 2021)

¹⁶ I. Visco, *Roundtable on financing carbon neutrality*, BOAO Forum for Asia, 20 aprile 2021.

**Effetti del decreto legge “energia” sul conto economico
delle Amministrazioni pubbliche**
(milioni di euro)

VOCI	2021
Minori entrate (A=A1+A2+A3)	-3.538
Misure per il settore elettrico (A1)	-2.008
Compensazione parziale oneri generali di sistema	-1.200
Annullamento aliquote oneri generali di sistema per utenze domestiche e non domestiche in bassa tensione	-800
Misure per il settore del gas naturale (A2)	-1.088
Riduzione aliquota IVA (al 5 per cento)	-608
Riduzione aliquote oneri generali di sistema	-480
Rafforzamento del bonus sociale elettrico e del gas (A3)	-450
Minori spese (B)	-3.538
Riduzione contributi a fondo perduto previsti dal DL "sostegni bis"	-1.709
Riduzione credito d'imposta per adeguamento e sanificazione ambienti di lavoro	-700
Diverso utilizzo proventi delle aste delle quote di emissione CO ₂	-700
Riduzione fondo presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali	-300
Riduzione Fondo emergenze nazionali	-129
Variazione dell'indebitamento netto (C=A-B)	0

