



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Senato della Repubblica

10^a Commissione Industria, Commercio e Turismo

Affare assegnato n. 397

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

Osservazioni CNA

Roma, 26 maggio 2020



Il tema oggetto dell'audizione odierna è di grande rilevanza per le imprese, perché volto ad esaminare le criticità e le opportunità che il mercato dell'energia presenta ad oggi, sia alla luce della prestazione che il mercato stesso ha garantito nella difficile fase dell'emergenza epidemiologica che nella sua prospettiva evolutiva nella fase post-Covid.

La chiusura forzata delle attività dovuta all'emergenza sanitaria ha infatti mostrato da una parte lo sforzo del sistema elettrico tout court per garantire la continuità, ma dall'altra ha ulteriormente stressato alcune criticità già esistenti ed il cui superamento è essenziale per la ripartenza del sistema economico.

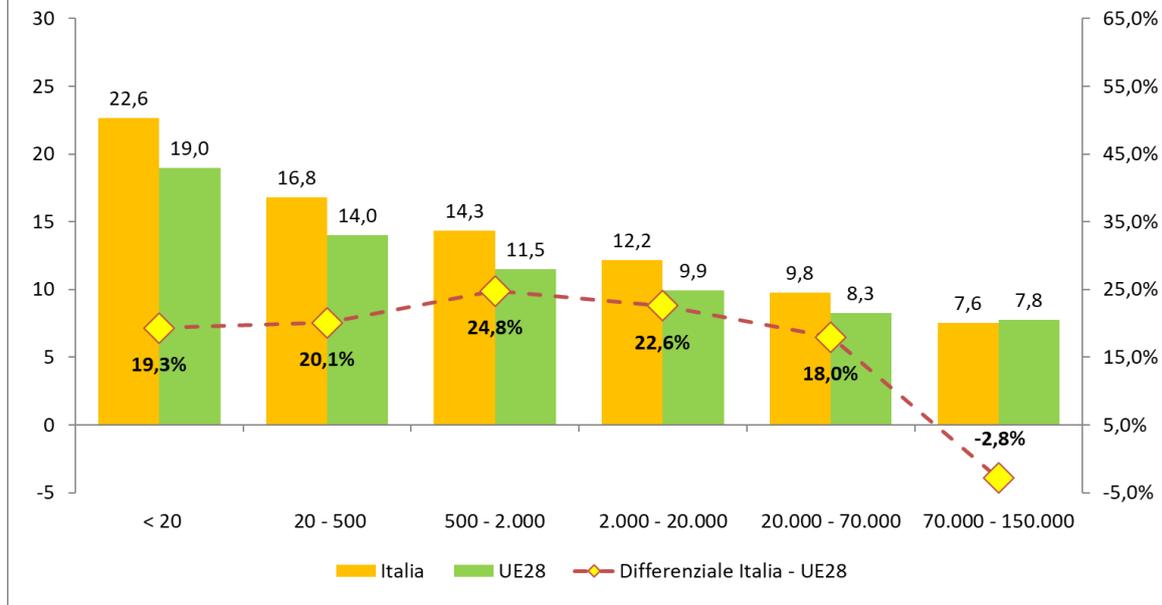
Vogliamo infatti porre in primo piano il tema del **costo dell'energia** per le micro, piccole e medie imprese; un costo che ad oggi le mette in posizione di svantaggio rispetto non solo alle imprese europee, ma che ne aggrava le possibilità competitive anche sul mercato domestico rispetto alle imprese di più grandi dimensioni.

La bolletta energetica di una PMI italiana è ancora oggi significativamente superiore alla media europea, nonostante il calo del prezzo della materia prima conseguente al crollo della domanda di energia. In particolare, risultano sfavorite soprattutto le imprese italiane con un fabbisogno energetico annuo compreso tra i 500 MWh e i 20.000 MWh che pagano un prezzo maggiore di quello medio europeo di ben 24,8 punti percentuali.

Grafico 1 - PREZZI DELL'ENERGIA ELETTRICA PAGATI DALLE IMPRESE IN ITALIA E IN EUROPA PER FASCE DI CONSUMO ANNUO (MWh) NEL 2018

Valori al netto dell'IVA espressi in c€/kWh (scala sx) e differenziale % Italia - UE28 (scala dx)

Fonte: elaborazioni Centro Studi CNA su dati Eurostat



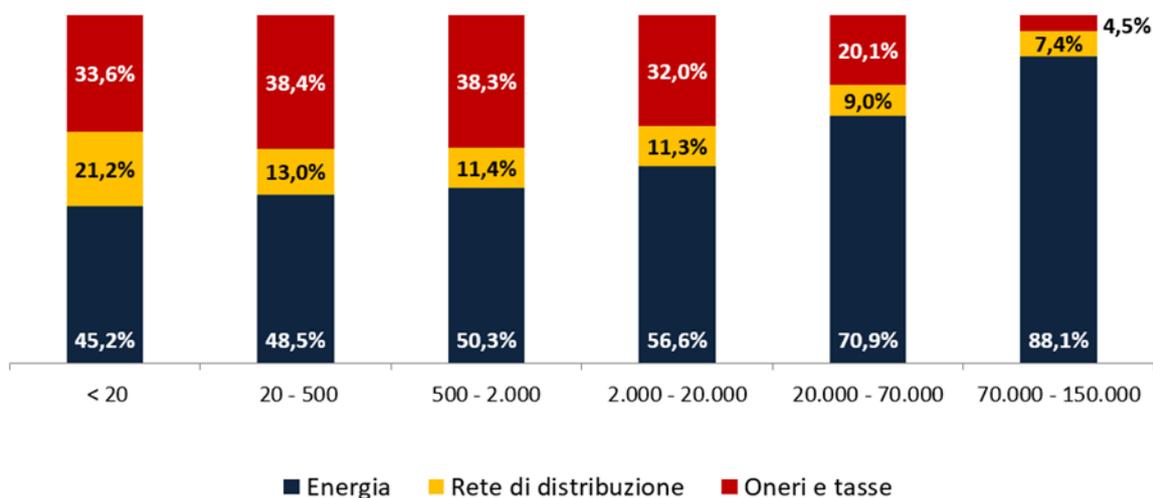
La causa va ravvisata nella forte incidenza della parafiscalità sulla struttura della bolletta.

Ad oggi infatti, circa il 35% di quanto corrisposto da una impresa è legato dal consumo della materia prima energia e destinato al finanziamento del sistema degli oneri generali volti al sostegno di alcune finalità non sempre strettamente connesse al sistema elettrico.

Grafico 8 - COMPOSIZIONE DEI PREZZI DELL'ENERGIA ELETTRICA PER LE IMPRESE IN ITALIA PER FASCE DI CONSUMO ANNUO (MWh)

Anno 2018

Fonte: elaborazioni Centro Studi CNA su dati Eurostat



Il peso maggiore degli oneri generali grava sulle PMI; su un ammontare di circa 13 miliardi di euro (dati 2018), circa 5 miliardi sono finanziati dalle piccole e medie imprese (utenti BT altri usi), sulla base però di un sistema di contribuzione sperequato e del tutto slegato dai dati effettivi di prelievo di energia dalla rete. Le PMI, quindi, risultano i maggiori contribuenti del sistema pur non essendo i maggiori consumatori di energia; al contrario, i dati confermano l'approccio sbilanciato a favore delle imprese industriali connesse in Alta ed Altissima tensione, imprese energivore che contribuiscono in minima parte al finanziamento degli oneri, anche per effetto dello sconto ad esse destinato.

TAV. 3.3 Distribuzione fissa/variabile (comprensivo A_{ESOS} e agevolazioni energivori)^(A)

	Tipologie	A_{ESOS}				A_{RM}			
		M€	% per pp	% per KW	% per kWh	M€	% per pp	% per KW	% per kWh
Clienti domestici	Residenti	1.742,20	0,00%	0,00%	100,00%	161,12	0,00%	0,00%	100,00%
	Non residenti	975,93	76,47%	0,00%	23,53%	22,11	6,21%	0,00%	93,79%
	Totale Domestici	2.718,13	27,45%	0,00%	72,55%	183	0,75%	0,00%	99,25%
Clienti non domestici	Clienti per illuminazione pubblica (media e bassa tensione)	326,72	0,00%	0,00%	100,00%	16,57	0,00%	0,00%	100,00%
	Clienti non domestici di bassa tensione (escl. Illuminaz.pubblica)	4.603,99	2,61%	23,77%	73,62%	341,63	7,27%	67,46%	25,27%
	Clienti di media tensione (escl. illuminazione pubblica)	4.132,27	1,05%	9,65%	89,29%	219,32	4,52%	47,69%	47,79%
	Clienti di alta e altissima tensione (incluso consumi trazione ferrov.)	362,35	2,12%	8,41%	89,48%	30,47	7,86%	75,38%	16,76%
	Gettito extra-tarifario da contributo imprese energivore in classe VAL	144,45							
	Totale non domestici	9.569,77	1,82%	16,17%	82,01%	607,99	6,11%	58,89%	35,00%
TOTALE	12.287,91	7,56%	12,55%	79,89%	791,21	4,87%	45,25%	49,88%	

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019, Vol.II

Le agevolazioni alle imprese energivore (circa 1,7 miliardi di euro di sgravi) sono parte significativa dell'ammontare complessivo degli oneri, finanziate anch'esse dalla generalità dei clienti finali, PMI in primis. Le PMI quindi pagano anche il paradosso di una politica di sostegno economico di cui però non beneficiano, non potendo godere di tali agevolazioni.

I c.d. sgravi agli energivori si configurano come strumento di politica industriale che, in quanto tale, dovrebbe trovare allocazione al di fuori della bolletta, come peraltro suggerito dalla stessa Autorità per l'energia a questo Parlamento (Memoria ARERA 588/2019/I/EEL), prospettando una risoluzione parziale al problema dell'incidenza degli oneri generali sulla collettività.

Il sistema degli oneri generali, dunque, si è configurato negli anni come uno strumento di politica economica attraverso il quale si è provveduto a finanziare politiche diverse, quali ad esempio il sostegno alla produzione di energia rinnovabile, ovvero il richiamato sostegno alle imprese energivore; politiche

quindi anche in contraddizione tra loro, e tuttavia tali da produrre impatti rilevanti nello sviluppo industriale del Paese, oltre che ad avere impatti significativi in termini economici sulla totalità degli utenti finali. Ciò dovrebbe suggerire a nostro avviso un impegno più organico da parte del Governo nell'elaborazione di politiche generali, quali quelle richiamate, che meritano un approccio più attento, in particolare in fase di programmazione e di finanziamento; pertanto, sarebbe opportuno **abbandonare lo strumento della bolletta energetica quale fonte di finanziamento di tali politiche**, con la conseguente traslazione – anche parziale – di tali voci sulla fiscalità generale.

Il tema della riforma degli oneri generali di sistema non è un tema nuovo; la stessa Autorità per l'energia ha segnalato al Parlamento la necessità di una riflessione in merito, anche proponendo alcune ipotesi operative che di fatto porterebbero ad un importante alleggerimento della bolletta per cittadini ed imprese. Si tratta certamente di un tema complesso ed oneroso, ma meritevole di attenzione da parte del legislatore che potrebbe, in questa fase post-Covid, anche ipotizzarne la praticabilità data la politica espansiva che la Fase 2 sta implicando. Si tratterebbe del resto di una riforma strutturale a favore della collettività, resa più possibile anche dall'attuale allentamento dei vincoli di bilancio europei.

Lo stesso **art. 30 del c.d. Decreto Rilancio** va in questa direzione, individuando una misura specifica che interviene per ridurre il peso degli oneri generali sulle bollette delle PMI. Tale intervento, che riteniamo positivo per dare respiro alle imprese in questa difficile contingenza, riconosce implicitamente sia l'eccessiva gravosità del carico contributivo sulle piccole imprese, sia la necessità di procedere al più presto alla modifica del sistema di riscossione degli oneri generali, che proprio nella fase di emergenza sanitaria ha mostrato difficoltà di tenuta.

Inoltre, la sospensione dei c.d. distacchi prevista dal regolatore a garanzia degli utenti, ha impedito alle imprese di vendita di riscuotere gli oneri dai clienti finali, con conseguente blocco della riscossione lungo tutta la filiera; una situazione certamente straordinaria, che però segnala l'instabilità insita in tale sistema e che deve trovare una soluzione normativa che alleggerisca l'onere sugli utenti finali responsabilizzando al contempo gli attori della filiera dell'energia. Non riteniamo infatti ammissibili soluzioni "tombali" quali le **socializzazioni della morosità** dei clienti finali, in quanto penalizzanti i clienti virtuosi; al contrario, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore che, a partire da un chiarimento definitivo circa la natura degli oneri generali stessi (la giurisprudenza recente non è univoca rispetto alla natura fiscale degli oneri generali), leghi la riscossione degli oneri all'energia effettivamente consumata, prevedendo, al contempo, l'obbligo per i venditori di una gestione efficiente della morosità.

In tal senso, quindi, gli interventi adottati nella fase di emergenza vanno visti come una sperimentazione che prova ad anticipare alcune soluzioni più incisive al problema.

Tra l'altro, occorre considerare l'ottica evolutiva che la Strategia Energetica Nazionale ha inteso affidare al mercato dell'energia nel percorso verso la decarbonizzazione, puntando sull'implementazione dell'autoconsumo e sulla generazione distribuita per conseguire gli obiettivi nazionali al 2030. In tale ottica, prima la SEN 2017 e poi il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima - PNIEC, hanno individuato nell'**autoconsumo** un mezzo per rendere il mercato dell'energia più competitivo, più trasparente e più efficiente in termini di costi.

Tale tema è di grande interesse per le PMI, già fortemente propense ad autoprodurre l'energia proprio per abbattere i costi della bolletta. Guardiamo quindi con attenzione alle diverse ipotesi proposte dalla direttiva c.d. RED II sulle rinnovabili (dir. 2018/2001), che spinge in particolare alla costituzione di forme di autoconsumo collettivo - ad es. comunità di energia rinnovabile - cui cittadini

ed imprese partecipino attivamente rafforzando il loro ruolo proattivo e consapevole nel mercato dell'energia.

L'art. 42 bis del DL Milleproroghe, che mira ad anticipare il recepimento della direttiva RED II in tema di **autoconsumo collettivo e comunità energetiche**, ha avviato una fase di sperimentazione utile a testare la praticabilità di alcune soluzioni normative e regolatorie.

La norma propone un modello c.d. "virtuale", un modello di prossimità in cui l'energia prodotta coincide completamente con quella consumata; in tale modello si creerebbe un circolo virtuoso in cui, pur appoggiandosi la comunità energetica sull'infrastruttura esistente, di fatto non la userebbe. Ciò premesso, quindi, le forme di autoconsumo collettivo potrebbero a nostro avviso essere esonerate dal pagamento degli oneri generali, anche in virtù del ruolo potenziale di supporto alla rete elettrica in caso di sbilanciamenti; questo ruolo di riserva del sistema elettrico potrebbe essere ulteriormente garantito dallo sviluppo dei **sistemi di accumulo** (meccanismo premiale).

L'esonero dal pagamento degli oneri generali, com'è noto, produrrebbe impatti sulla collettività; ciò mette in evidenza ancora una volta la necessità di superare l'approccio ideologico che vede nell'attuale strutturazione del sistema degli oneri generali un freno alla possibile evoluzione del mercato elettrico in chiave di ulteriore sviluppo della generazione distribuita.

In generale, l'implementazione dell'autoproduzione di energia implica nuove forme di approvvigionamento che, a tendere, contribuiscono a rendere più dinamico e competitivo il mercato dell'energia favorendo un ruolo più consapevole ed attivo del consumatore.

Quest'ultimo aspetto ci porta ad un tema di grande rilevanza per le piccole imprese, ossia la **liberalizzazione del mercato retail dell'energia**. La SEN prima ed il PNIEC poi hanno puntato molto su tale passaggio per abbattere le asimmetrie

presenti sul mercato e garantire agli utenti un servizio di fornitura di buona qualità e a prezzi competitivi.

Il percorso individuato dalla legge 124/2017, c.d. Legge Concorrenza, aveva puntato sulla realizzazione di una serie di condizioni minime essenziali all'apertura del mercato stesso; condizioni che, se realizzate, avrebbero garantito la sussistenza di maggiore trasparenza e concorrenza, consentendo agli utenti un passaggio graduale e accompagnato verso il mercato Libero nel lasso di tempo che li separava dal termine previsto per il definitivo superamento delle tutele di prezzo.

Tuttavia, nonostante lo sforzo compiuto negli ultimi anni dalla regolazione, tali condizioni minime sono risultate – e continuano a risultare – carenti sotto diversi punti di vista, al punto da spingere il legislatore a prorogare ulteriormente la data prevista per il passaggio al Mercato Libero.

Non è un caso, infatti, che gli ultimi monitoraggi del mercato retail dell'energia realizzati da ARERA segnalino ancora oggi l'inerzia del consumatore – contrariamente all'obiettivo di maggiore capacitazione che la stessa Autorità si era prefissata – che continua a preferire il mercato tutelato perché fornisce maggiori garanzie in relazione alla qualità ed al prezzo della fornitura (quest'ultimo definito per via amministrativa). Vale la pena comunque ricordare che le imprese denotano in proposito un maggiore dinamismo rispetto ai consumatori domestici, presentando tassi di switching più incoraggianti.

Il Mercato Libero è tuttavia ancora percepito, anche dalle piccole imprese, come un far west in cui gli operatori della vendita si muovono con strategie di marketing aggressive e talvolta ingannevoli, anche a causa della perdurante assenza dell'atteso **Elenco venditori**, anch'esso previsto dalla Legge Concorrenza ma ancora in attesa di formulazione da parte del MISE.

L'elenco venditori sarebbe utile a disciplinare l'esistenza sul mercato di numerosi esercenti l'attività di vendita, dalle caratteristiche molto diverse: dai grandi operatori ex incumbent, strutturati e verticalmente integrati, che occupano quasi il 90% del mercato, a esercenti spesso piccolissimi e attivi solo a livello locale; in tale ottica, quindi, tale elenco dovrebbe prevedere una serie di requisiti e di standard, inclusi quelli di qualità, che il venditore dovrebbe garantire nell'ambito del contratto di fornitura, collegato ad un sistema sanzionatorio efficace e che non escluda la sospensione dell'attività di vendita nei casi di gravi violazioni.

Tale ipotesi rappresenterebbe un utile deterrente per comportamenti opportunistici o poco responsabili e per salvaguardare gli utenti anche rispetto ad ipotesi gravi quali il fallimento di un operatore.

Inoltre, è utile ribadire la necessità di una **competizione trasparente** tra i diversi operatori, tra i quali quelli verticalmente integrati – che ancora detengono una quota significativa del mercato - potrebbero avvantaggiarsi proprio per la loro duplice natura di distributori e venditori. In tal senso, quindi, si richiama l'opportunità di rafforzare le regole di *unbundling*, prevedendo sia la separazione societaria che funzionale di tali operatori, al fine di garantire maggiore concorrenza anche in virtù di una competizione sul mercato che non è più limitata alla mera fornitura di energia, ma che risulta estesa al più ampio settore dell'efficienza energetica.

In conclusione è utile ribadire come il tema dell'energia sarà fondamentale nella fase della ripresa post emergenza covid, sia rispetto alla necessità di favorire la competitività delle imprese intervenendo su una voce di costo ancora troppo penalizzante, sia rispetto alle opportunità date dall'autoconsumo e all'efficienza energetica in termini di rilancio degli investimenti.



Dobbiamo quindi in questa fase cogliere l'opportunità di rivedere alcuni meccanismi che hanno penalizzato il sistema economico e in particolare le piccole imprese, osando riforme che, date le possibilità espansive che fornisce la contingenza, potranno prefigurarsi come riforme strutturali in grado di rilanciare crescita e investimenti delle imprese.

