

Memoria per l'audizione della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), presso la X Commissione permanente del Senato (industria, commercio, turismo), sulla razionalizzazione, la trasparenza, e la struttura di costo del mercato elettrico e sugli effetti in bolletta in capo agli utenti

Roma, 23 settembre 2020

Signor Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

ringrazio questa Commissione, anche a nome dei Colleghi del nuovo Comitato di Gestione CSEA recentemente insediatosi, per aver voluto invitare la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) nell'ambito del ciclo di audizioni "sulla razionalizzazione, la trasparenza, e la struttura di costo del mercato elettrico e sugli effetti in bolletta in capo agli utenti".

La presente memoria si sofferma sinteticamente sugli elementi principali che determinano il prezzo dell'energia elettrica sostenuto dal cliente finale e ripercorre brevemente il ruolo della CSEA con particolare riferimento ai compiti svolti nell'ambito della riscossione e dell'erogazione degli oneri generali del sistema elettrico.



1. La Cassa per i servizi energetico-ambientali (CSEA)

1.1 da Cassa conguaglio¹ per il settore elettrico a Cassa per i servizi energetico-ambientali L'art. 1, comma 670, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ha disposto la trasformazione della Cassa conguaglio per il settore elettrico in un ente pubblico economico con l'attuale denominazione di *Cassa per i servizi energetici e ambientali* (CSEA). La trasformazione e la nuova denominazione, come si evidenzierà nel seguito, trovano ragione nelle accresciute competenze dell'Ente e nell'estensione del suo ambito di operatività all'intero settore energetico e a una quota significativa di quello ambientale.

La CSEA opera sulla base di uno Statuto approvato con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 1 giugno 2016 e del regolamento di organizzazione e funzionamento, approvato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 febbraio 2017, e si avvale di una dotazione organica fissata, per legge, in misura non superiore a 60 unità.

La CSEA opera con autonomia organizzativa, tecnica e gestionale ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle finanze e dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA). A quest'ultima, come noto, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, sono state trasferite le *"funzioni in materia di [...] energia elettrica e gas attribuite dall'art. 5, comma 2, lett. b), del decreto del*

¹ Le cd. "casse conguaglio", istituite con il decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, per la gestione dei sovrapprezzi, delle quote di prezzo e delle contribuzioni, imposte dalle autorità preposte alla disciplina dei prezzi, erano sottoposte alla vigilanza delle amministrazioni competenti nei settori interessati e del Ministero oggi denominato Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF).

Alla Cassa conguaglio per le tariffe elettriche (istituita con il provvedimento CIP n. 348/1953) succedeva il Fondo di compensazione per l'unificazione delle tariffe elettriche (istituito con il provvedimento CIP n. 941/1961) e, quindi, la Cassa conguaglio per il settore elettrico (provvedimento CIP n. 34/1974), cui era attribuito, tra gli altri, il compito di amministrare il conto per l'onere termico, volto al rimborso dei maggiori oneri di produzione di energia gravanti sulle imprese termoelettriche per il rincaro degli olii combustibili, quale conseguenza della crisi energetica dell'ottobre del 1973.



Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373, al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato". In ragione di ciò, quindi, molte delle attività della Cassa discendono anche dalle funzioni di regolazione e di controllo affidate dal legislatore ad ARERA nei settori dell'energia e dell'ambiente.

1.2 L'assetto operativo, i compiti e le funzioni della CSEA

La CSEA opera nei settori dell'energia elettrica, del gas, dei servizi idrici e , ora, anche dei rifiuti urbani. La sua funzione principale è rappresentata dalla riscossione dagli operatori (principalmente dai soggetti che svolgono l'attività di distribuzione nei settori interessati) di componenti tariffarie e di ulteriori corrispettivi. I proventi della riscossione garantiscono – in costanza di apposita gestione finanziaria – il riconoscimento delle partite di perequazione tariffaria e l'erogazione di contributi e di incentivi a favore dei soggetti che ne hanno diritto. Le regole per le riscossioni ed i pagamenti sono dettate da norme di rango primario e dai provvedimenti regolatori di ARERA, nell'esercizio del potere tariffario e nella generale funzione di regolazione dei mercati, attribuite dalla legge istitutiva n. 481/1995 e s.m.i..

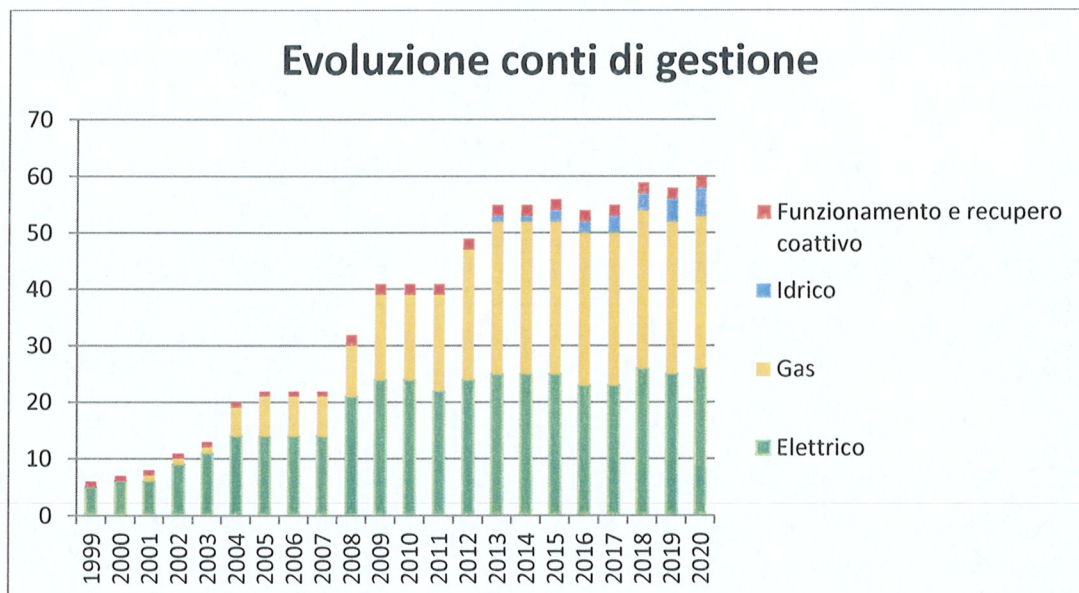
Gli impieghi e le finalità dei proventi sono di natura pubblicistica e sono posti a presidio di specifici e rilevanti interessi pubblici, così da assicurare la sostenibilità economica, tra gli altri, alle fonti rinnovabili, all'efficienza energetica, alla qualità dei servizi di pubblica utilità, al servizio di interrompibilità, alle perequazioni generali e specifiche, alla ricerca di sistema per il settore elettrico nazionale, al *decommissioning* nucleare, alla realizzazione di progetti a favore dei consumatori, alle agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia e al riconoscimento del c.d. *bonus* sociale elettrico, gas e idrico a favore dei soggetti in condizione di disagio economico.



La CSEA, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, è dotata di poteri istruttori a supporto dell'attività di ARERA, nonché di poteri di ispezione e di accesso nei confronti degli operatori a favore dei quali sono disposti i pagamenti.

Le attività svolte rendono evidente la caratteristica della CSEA di ente strumentale, che agisce esercitando compiti indirizzati al soddisfacimento di interessi funzionali alla regolazione di ARERA e, più in generale, al sistema energetico nazionale. Tali mansioni, e le correlate potestà, si trasfondono in atti amministrativi con contenuti tendenzialmente vincolati.

La CSEA attualmente amministra 60 conti di gestione (erano 6 nel 1999): 26 nel settore elettrico; 27 nel settore del gas naturale; 5 nel settore idrico; uno per il recupero dei crediti; uno per il funzionamento dell'Ente. A tali conti si aggiungono un conto presso la Tesoreria Provinciale per i versamenti temporanei al Bilancio dello Stato ed un conto presso Banco Poste per l'erogazione dei bonus ai clienti finali in condizione di disagio economico. Di seguito il grafico di evoluzione storica dei conti gestiti.





In merito all'incremento delle funzioni affidate alla CSEA, reso evidente dal significativo aumento dei conti gestiti, preme ricordare in particolare la riforma della Ricerca di Sistema per il settore elettrico, di cui al Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 16 aprile 2018 che amplia significativamente il ruolo già in precedenza demandato alla CSEA, nonché i nuovi e ulteriori compiti attribuiti alla Cassa nel settore idrico riguardanti: *Il Piano nazionale degli interventi nel settore idrico – sezione acquedotti*, di cui al D.P.C.M. del 1° agosto 2019, e l'istituzione presso CSEA del *Fondo di garanzia per le opere idriche* disposto dalla legge n. 221 del 28 dicembre 2015.

Ad oggi, sono oltre 5.000 le imprese dei settori energia elettrica gas e acqua nei confronti delle quali la CSEA esercita, con continuità e tempestività, funzioni di riscossione e di erogazione. Relativamente ai cittadini in stato di disagio economico, CSEA provvede annualmente ad assicurare l'erogazione di circa un milione e mezzo di bonus sociali a famiglie in stato di disagio economico.

Nella gestione dei conti, come risultante dal bilancio d'esercizio 2019, CSEA ha svolto circa 35.000 mila operazioni, di cui 26.000 in entrata e 9.000 in uscita, che hanno generato flussi finanziari complessivi (in entrata ed in uscita) pari a 15,3 miliardi di euro (8,4 mld in entrata e 6,9 mld in uscita).

Le giacenze di cassa della CSEA sono detenute presso due primari istituti cassieri, selezionati tramite gara pubblica europea, secondo una logica funzionale anche alla riduzione del rischio: un istituto cassiere dedicato all'ambito settoriale elettrico, l'altro per gli ambiti settoriali idrico, gas e funzionamento dell'ente. Le giacenze medie per l'anno 2019 sono state pari a 4,7 miliardi di euro.

E' opportuno menzionare anche la funzione di "soccorso economico", svolta impiegando le giacenze CSEA nell'ambito dei settori regolati, in caso di emergenze a carattere nazionale quali eventi sismici o comunque calamitosi (a mero titolo di esempio si possono



citare il Sisma del 2009 in Abruzzo, il sisma del 2012 che ha interessato le provincie di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il sisma del 2016 nel centro Italia) nonché l'utilizzo delle stesse da parte dell'ARERA per far fronte a temporanei aumenti del costo della materia prima, mitigando la volatilità del costo dell'energia e i conseguenti potenziali effetti negativi sugli utenti finali.

In tale contesto va inserita anche la recente istituzione presso CSEA di un conto di gestione straordinario, destinato a garantire il finanziamento delle iniziative a sostegno dei clienti finali dei settori elettrico, gas e degli utenti finali del settore idrico, connesse all'emergenza epidemiologica COVID-19 (deliberazione ARERA 12 marzo 2020 60/2020/R/COM). La capienza di tale conto è stata prevista fino a 1,5 miliardi di euro . Sempre su detto conto Covid 19 CSEA è chiamata a gestire l'ulteriore somma di 600 milioni di euro che la legge di conversione del Decreto Legge "rilancio" (D.L. 19 maggio 2020 come convertito nella legge 17 luglio 2020 n. 77) ha disposto, con oneri a carico del Bilancio dello Stato, per finanziare una significativa riduzione, in questa particolare contingenza, delle bollette elettriche in favore delle utenze non domestiche, connesse in bassa tensione, in termini di riduzione delle componenti fisse delle tariffe di trasporto, distribuzione e misura e degli oneri generali di sistema.

Appare infine opportuno evidenziare come, simmetricamente alle erogazioni, la CSEA abbia svolto, e continui a svolgere, un ruolo fondamentale nella riscossione degli oneri generali di sistema sia per la raccolta "ordinaria" sia per la quota di tali oneri che fisiologicamente finisce nel recupero crediti. In merito si segnala che la CSEA ha in essere una convenzione con ADER (Agenzia delle Entrate e Riscossione) che ha consentito di recuperare, e quindi restituire al settore energetico, importi significativi nel corso degli anni.



2. Struttura del prezzo dell'energia

Per quanto riguarda più segnatamente il tema oggetto della struttura del prezzo dell'energia elettrica e i suoi effetti sulle bollette elettriche si ritiene doversi considerare come il prezzo dell'energia elettrica, pagata da ciascun cliente finale, risulta dalla somma di diversi elementi di costo riassumibili in quattro macro categorie:

- Spesa per la materia energia: pari alla somma del costo dell'energia, del costo per il servizio di dispacciamento, del costo per il servizio di commercializzazione e vendita;
- Spesa per il trasporto e la gestione del contatore: pari alla somma dei costi per il servizio di trasporto, distribuzione e misura dell'energia;
- Spesa per oneri di sistema: a copertura dei costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema elettrico e di cui si tratterà più approfonditamente nel seguito;
- Imposte: voci relative all'imposta di consumo (accisa) e all'imposta sul valore aggiunto (IVA).

3. Disciplina oneri generali del sistema elettrico

Gli oneri generali del sistema elettrico, che costituisce la voce tra quelle che compongono il prezzo dell'energia sulla quale più direttamente si riverbera l'attività di CSEA, sono stati previsti da specifici provvedimenti normativi (decreto legislativo n. 79/99, cd. "decreto Bersani", art. 3, comma 11, e decreto legge n. 83/2012, art. 39, comma 3). Detti "oneri di sistema":

- sono pagati in bolletta da tutti i clienti finali del servizio elettrico, come "maggiorazione" dei corrispettivi del servizio di trasporto di energia elettrica,



- rappresentano circa il 20-30 percento del prezzo totale dell'energia sostenuto dai clienti finali a seconda della tipologia di utenza, del livello di tensione e del mercato di riferimento (maggior tutela/mercato libero),
- sono funzionali alla copertura dei costi per le attività di interesse generale per il sistema nazionale :
 - incentivi alle fonti rinnovabili;
 - promozione dell'efficienza energetica;
 - agevolazioni tariffarie ai clienti del settore elettrico *c.d. "bonus elettrico"* (cui si sono aggiunte le agevolazioni per i clienti del settore gas e, da ultimo, del settore idrico) in stato di disagio fisico (che richiedono apparecchiature elettromedicali) ed economico;
 - sostegno alla ricerca di sistema;
 - copertura delle agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia;
 - messa in sicurezza del nucleare e misure di compensazione territoriale;
 - copertura delle agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario;
 - integrazioni per le imprese elettriche minori.

Il meccanismo di raccolta degli oneri di sistema prevede che l'esazione del gettito degli oneri generali di sistema a carico dei clienti finali venga effettuata dai venditori. Questi ultimi devono corrisponderli ai distributori con il pagamento delle fatture del servizio di trasporto. I distributori, a loro volta, versano gli oneri fatturati in appositi conti presso la CSEA tramite il sistema dei pagamenti accentrato della pubblica amministrazione PagoPA a cui l'ente ha aderito già a fine 2019. Per i soli oneri relativi alla componente tariffaria Asos (ex componente A3), riguardante il sostegno alle energie rinnovabili e alla cogenerazione Cip 6/92, parte del gettito, ovvero quello versato dalle aziende di distribuzione di maggiori dimensioni (c.d. "interconnesse"), è riscosso direttamente dal Gestore per i servizi energetici S.p.A. (GSE).



Le somme riscosse dalla CSEA a titolo di oneri generali del sistema elettrico (come pure di sovrapprezzi, di quote di prezzo, etc.), in qualità di prestazioni patrimoniali imposte ai clienti del servizio elettrico, sono riscosse attraverso specifiche componenti tariffarie o aliquote unitarie. Ogni componente è contraddistinta da una propria specifica finalità pubblica, per la quale ARERA ha disposto la costituzione di distinti Conti di gestione, istituiti e gestiti presso la CSEA. L'utilizzo e la gestione di questi fondi sono disciplinati da ARERA, che aggiorna trimestralmente le aliquote sulla base del fabbisogno. A tal fine CSEA provvede a fornire all'Autorità, periodicamente, un aggiornamento in ordine alle giacenze sui conti in questione, permettendo una puntuale rendicontazione e previsione sull'andamento delle stesse per ciascun conto di gestione.

Di seguito vengono rappresentati in due distinte tavole l'andamento storico degli oneri di sistema nell'ultimo decennio e il gettito degli oneri generali di sistema di competenza dell'anno 2019.



TAVOLA 1 Oneri generali di sistema – andamento storico

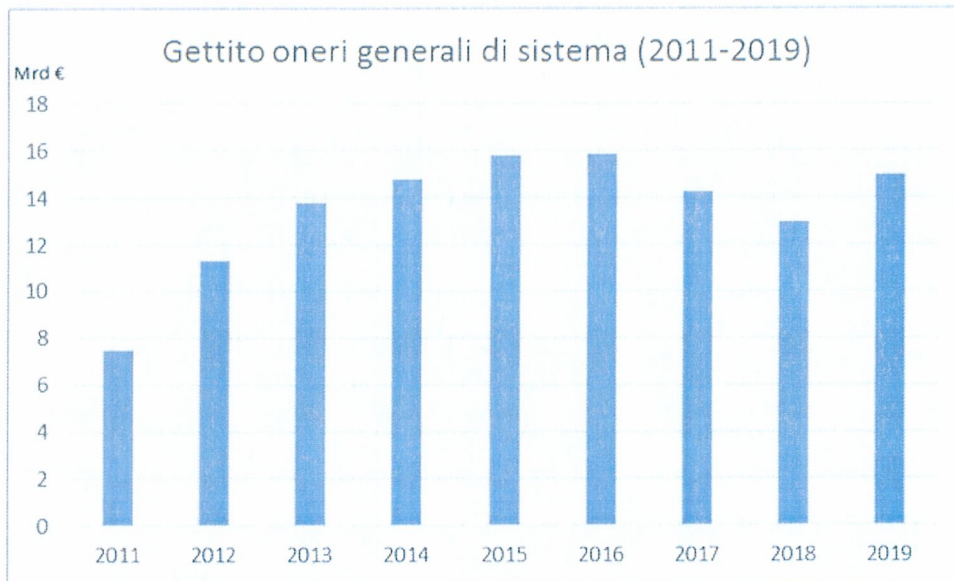


TAVOLA 2 Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2019 (in milioni di euro)

TAV. 2.63 Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2019 (in milioni di euro)

VOCE	DESCRIZIONE	GETTITO ANNUALE
A_{SOS}	Oneri relativi al sostegno delle energie da fonti rinnovabili e alla cogenerazione CIP6	11.962,37
$A_{SOS}^{(A)}$	Sostegno delle fonti rinnovabili e della cogenerazione CIP6	10.492,46
A_{ESOS}	Oneri derivanti dalle agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica	1.916,03
$A_{SOS}^{(B)}$	Sconti previsti dal decreto legge n. 91/2014	-446,11
A_{RIM}	Rimanenti oneri generali	3.019,34
$A_{RIM}^{(1)}$	Oneri per il finanziamento di attività nucleari residue	475,60
$A_{RIM}^{(2)}$	Oneri relativi alla produzione da rifiuti non biodegradabili	10,95
$A_{RIM}^{(3)}$	Regimi tariffari speciali ferrovie	507,54
$A_{RIM}^{(4)}$	Finanziamento della ricerca	102,37
$A_{RIM}^{(5)}$	Bonus sociale	234,73
$A_{RIM}^{(6)}$	Imprese elettriche minori	104,54
$A_{RIM}^{(7)}$	Efficienza energetica negli usi finali	1.422,74
$A_{RIM}^{(8)}$	Sviluppo tecnologico	82,62
$A_{RIM}^{(9)}$	Misure di compensazione territoriale	78,25
TOTALE		14.981,71

(A) Compresi gli sconti alle imprese a forte consumo di energia elettrica

(B) L'elemento $A_{SOS}^{(B)}$ è negativo in quanto si tratta di sconti riconosciuti a utenti in bassa e media tensione non inclusi tra le imprese a forte consumo di energia elettrica.

Fonte: ARERA, elaborazione su dati CSEA



4. Il ruolo della CSEA per la riscossione e l'erogazione degli oneri generali del sistema elettrico

Le norme primarie e quelle emanate da ARERA disciplinano le modalità e le tempistiche con cui la CSEA provvede sia alla riscossione degli oneri generali del sistema elettrico nei confronti delle imprese distributrici (come pure gli altri fondi relativi alle componenti necessarie al funzionamento del sistema energetico ed ambientale), sia alla loro erogazione nei confronti dei percettori finali nell'ambito delle finalità di interesse generale per il sistema nazionale.

Tutti i fondi gestiti dalla CSEA - come detto - sono vincolati, in base a norme primarie e alla regolazione di ARERA, al sistema energetico ed ambientale che li ha generati e non possono essere distolti dalle finalità stabilite da specifiche disposizioni normative. I conti di gestione ed i relativi proventi finanziari, quindi, sono destinati pressoché esclusivamente a beneficio del sistema elettrico, del gas ed idrico, ed in particolare a quelle categorie di soggetti, normativamente individuati, che ne hanno la spettanza quali beneficiari finali.

Proprio questo meccanismo di conti dedicati a specifiche finalità e la relativa gestione da parte di CSEA, che tiene adeguatamente conto delle differenze di volume, stagionalità e volatilità delle relative movimentazioni, ha assicurato negli anni al sistema certezza e tempestività nelle erogazioni.

Utile segnalare al riguardo i tempi di erogazione di CSEA: tutti gli importi dovuti sono riconosciuti entro 3 giorni dalla data di deliberazione dell'Organo di vertice dello stesso Ente. La citata velocità nelle erogazioni è stata accompagnata, da una notevole flessibilità operativa che ha permesso di fronteggiare le esigenze di liquidità impreviste e le varie emergenze succedutesi nel tempo come già evidenziato nel presente documento.



La gestione prudente e oculata, unitaria e integrata della riscossione degli oneri e delle connesse erogazioni ha consentito di garantire il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale per il sistema nazionale, ivi inclusi la tempestività e sicurezza nei pagamenti, la capacità di esazione puntuale degli oneri, assicurando effettiva e piena neutralità rispetto agli interessi in gioco nell'interesse dei consumatori e, più in generale, dell'efficiente ed efficace funzionamento del sistema energetico nazionale.

Con l'auspicio di aver fornito un utile contributo alla discussione parlamentare, CSEA ringrazia per l'attenzione e assicura la più completa disponibilità a fornire ulteriori informazioni ed elementi che dovessero essere ritenuti necessari.

Il Presidente

Giandomenico Manzo