

SEGNALAZIONE
733/2017/I/EEL

**COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA DELLE TARIFFE
APPLICABILI ALLE UTENZE ELETTRICHE DOMESTICHE
RELATIVAMENTE ALLE COMPONENTI TARIFFARIE A
COPERTURA DEGLI ONERI GENERALI DI SISTEMA**

Segnalazione al Governo e al Parlamento
ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481

2 novembre 2017

1. La riforma delle tariffe elettriche applicate ai clienti domestici

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità), con la presente segnalazione intende richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sullo stato di avanzamento delle attività che dal 2015 l'Autorità sta svolgendo per attuare la riforma delle tariffe elettriche (tariffe di rete e componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema) applicabili ai clienti domestici su delega di specifiche disposizioni del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (di seguito: decreto legislativo 102/14). Infatti, l'articolo 11, comma 3, del citato decreto - che recepisce nell'ordinamento nazionale la direttiva europea 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica - prevede l'eliminazione dalle componenti tariffarie della progressività rispetto ai prelievi di energia elettrica¹.

Già nel mese di giugno 2015, con la Segnalazione al Governo e al Parlamento 292/2015/I/eel, l'Autorità aveva illustrato le modalità con le quali intendeva procedere all'attuazione di questa riforma tariffaria, evidenziando gli effetti che la medesima avrebbe comportato per circa 29 milioni di utenze domestiche.

A chiusura di un lungo e articolato procedimento di Analisi di Impatto della Regolazione (o AIR)², con la deliberazione 2 dicembre 2015, 582/2015/R/eel, l'Autorità ha disposto l'avvio formale della riforma tariffaria a decorrere dall'1 gennaio 2016, con una gradualità che avrebbe la sua conclusione solo all'1 gennaio 2018, prevedendo due anni di regime transitorio ed ottemperando in tal modo al requisito di gradualità espressamente formulato dal decreto legislativo 102/14.

Coerentemente con tale percorso di gradualità, dall'1 gennaio 2017 è, quindi, entrata a regime la nuova struttura delle tariffe di rete (trasmissione, distribuzione e misura), caratterizzata dal completo superamento della progressività e dalla completa aderenza delle tariffe ai costi dei relativi servizi. Resta invece da completare il superamento della progressività delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali, previsto all'1 gennaio 2018, dunque in occasione del prossimo aggiornamento tariffario di fine 2017, sulla base del già menzionato percorso di gradualità.

¹ Articolo 11, comma 3: "(...) con uno o più provvedimenti e con riferimento ai clienti domestici, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e i servizi idrici adegua le componenti della tariffa elettrica da essa stessa definite, con l'obiettivo di superare la struttura progressiva rispetto ai consumi e adeguare le predette componenti ai costi del relativo servizio, secondo criteri di gradualità.". Si ricorda che nell'ambito delle "componenti della tariffa elettrica" menzionate dalla norma rientrano sia le tariffe di rete (relative ai servizi di trasmissione, distribuzione e misura), sia le componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema.

² Una dettagliata relazione tecnica finale dell'analisi di impatto della regolazione è stata pubblicata sul sito internet dell'Autorità nel mese di marzo 2016 (<https://www.autorita.energia.it/allegati/docs/15/582-15air.pdf>).

L’Autorità ha già avuto modo di elencare – anche nell’ambito della menzionata Segnalazione 292/2015/I/eel – i benefici che deriveranno ai clienti domestici e al sistema energetico italiano nel suo complesso con il completo superamento della struttura progressiva per tutte le componenti tariffarie che incidono sulla bolletta elettrica delle famiglie; ciò in termini sia di contributo al raggiungimento degli obiettivi europei di sostenibilità ambientale sia di capacitazione del cliente finale. Si ritiene, tuttavia, opportuno evidenziare in questa sede che l’adozione di ulteriori previsioni normative con impatto tariffario sulle tariffe dei clienti domestici - più precisamente di previsioni adottate a seguito della decisione della Commissione europea C (2017) 3406³ relative alla revisione del meccanismo di agevolazioni per le imprese energivore (di seguito: “disciplina energivori”) - potrebbe tradursi in una concentrazione di interventi nel primo trimestre dell’anno 2018.

Al fine di assicurare nella sostanza il rispetto del principio di gradualità, Governo e Parlamento potrebbero pertanto valutare l’opportunità di fornire indirizzi all’Autorità sugli obiettivi da privilegiare; a tale proposito, nell’ambito delle decisioni che l’Autorità dovrà assumere entro la fine del corrente anno, potrebbe essere prevista un’estensione del percorso di transizione originariamente disegnato, rinviando di un anno il completamento della riforma inerente le componenti a copertura degli oneri generali di sistema per i clienti domestici.

2. Il ruolo degli oneri generali di sistema nel prossimo aggiornamento tariffario

Come noto, gli oneri generali di sistema hanno assunto negli ultimi anni un peso primario sulla spesa dei clienti di energia elettrica, arrivando a gravare sulla bolletta elettrica delle famiglie in misura nettamente maggiore dei costi dei servizi di rete⁴. Malgrado le riduzioni di fabbisogno di gettito intervenute nel corso del 2017 con riferimento alla copertura degli incentivi alle fonti rinnovabili ed assimilate, già trasferite dall’Autorità ai clienti finali tramite i periodici aggiornamenti tariffari, non è al momento ragionevole attendersi che il peso degli oneri generali sulle bollette degli italiani sia destinato a ridursi ulteriormente in maniera significativa in tempi brevi.

Se l’*iter* di approvazione delle misure inerenti la spesa energetica delle imprese procedesse effettivamente come oggi è definito, con l’aggiornamento tariffario dall’1

³ Sul punto, tra le disposizioni contenute nel disegno di legge europea 2017, attualmente all’esame in terza lettura presso la Camera dei Deputati, è prevista l’adozione di un decreto ministeriale, sentita l’Autorità e le Commissioni parlamentari competenti.

⁴ Al settore domestico spetta coprire una quota pari a circa il 24% dell’ammontare complessivo necessario per soddisfare il fabbisogno di spesa derivante dall’attuazione della disciplina energivori.

gennaio 2018 sulle bollette elettriche delle famiglie italiane potrebbero cumularsi gli effetti sia dalla revisione delle agevolazioni per le imprese energivore⁵ sia l'ultimo passo della riforma tariffaria per i clienti domestici.

La seguente Tabella 1 e il relativo Grafico 1 esemplificano le variazioni di spesa che potrebbero derivare in tal caso sulle bollette delle famiglie italiane *ceteris paribus*, cioè senza considerare gli ordinari aggiornamenti dei fabbisogni di gettito per la spesa per la materia energia, per il trasporto e la gestione del contatore e per gli oneri di sistema (ossia considerando le medesime condizioni economiche in essere nell'attuale IV trimestre 2017).

In linea con la trasparenza introdotta da questa Autorità fin dall'avvio del procedimento della riforma tariffaria, si sono presi a riferimento per le analisi diversi clienti, chiamati *benchmark*, e non più solo l'unico "cliente domestico tipo" utilizzato per rappresentare la famiglia media italiana (corrispondente al *benchmark C* nella tabella sottostante); la tabella seguente mostra gli impatti previsti per i clienti *benchmark* (che non usufruiscono di *bonus* sociale).

Tabella 1 - Variazioni di spesa annua (€/anno, al netto di tasse e imposte) oggi prevedibili dal 1 gennaio 2018 per i clienti domestici, relative al completamento della riforma tariffaria e alla revisione della "disciplina energivori"

Clienti domestici "benchmark"	Spesa annua attuale (IV trimestre 2017)	Variazione di spesa indotta dal completamento della riforma tariffaria	Stima della variazione di spesa indotta dalla revisione della "disciplina energivori"
A (3 kW, 1.500 kWh/anno)	291	20,63	5,47
B (3 kW, 2.200 kWh/anno)	385	12,64	8,03
C (3 kW, 2.700 kWh/anno)	459	-0,42	9,85
D (3 kW, 3.200 kWh/anno)	534	-13,49	11,67
F (3 kW, 900 kWh/anno, NR*)	355	9,85	3,28
G (3,5 kW, 3.500 kWh/anno)	589	-21,33	12,77
H (3 kW, 4.000 kWh/anno, NR*)	771	-24,97	14,59
L (6 kW, 6.000 kWh/anno)	1016	-86,65	21,89

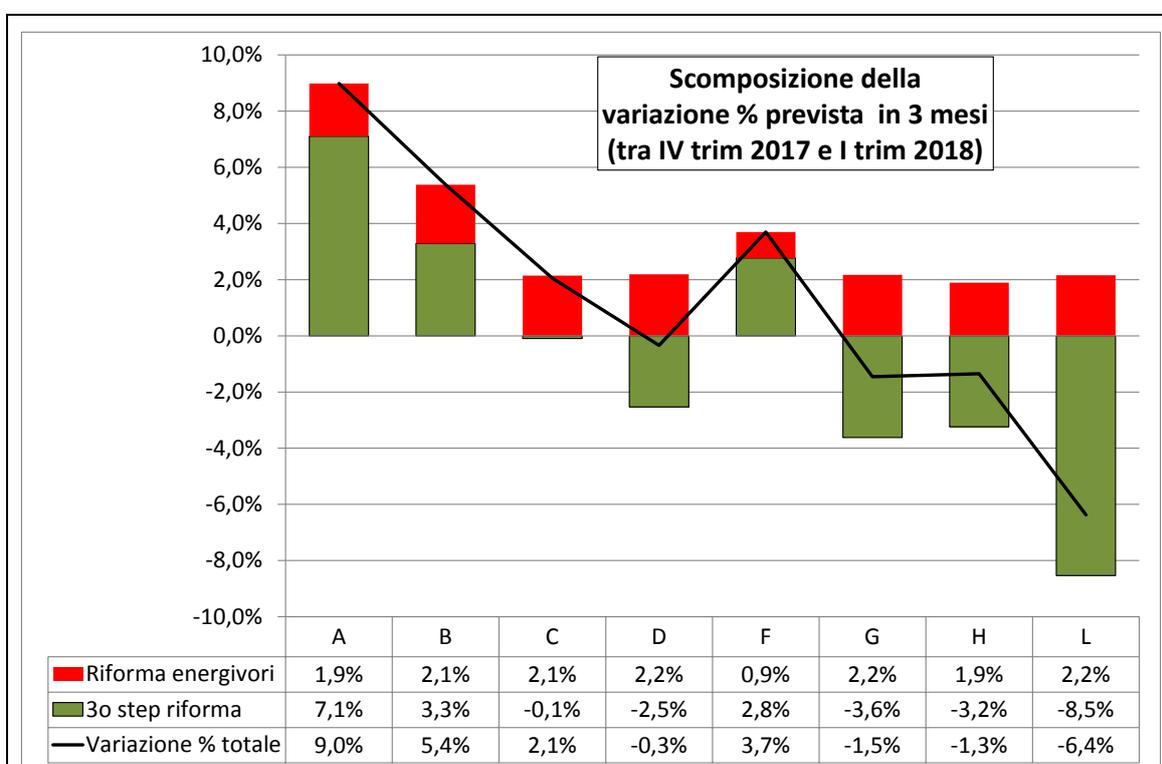
*NR: non residente

NOTA 1: il benchmark C coincide con l'utente tipo utilizzato da anni come riferimento per valutare le variazioni di spesa legate agli aggiornamenti tariffari.

NOTA 2: Le due variazioni di spesa qui indicate sono da considerare come stime preliminari, alle quali andranno in ogni caso a sommarsi gli effetti degli usuali aggiornamenti dei fabbisogni di gettito per servizi di trasporto e misura, per oneri generali di sistema e per materia energia.

⁵ Sulla base degli elementi informativi resi finora disponibili, è al momento possibile stimare che le misure di agevolazione per gli energivori implicino un incremento dell'impatto sui soggetti non energivori pari a circa 900 milioni di euro (passando dagli attuali 626 a circa 1.500 milioni di euro), ulteriori rispetto agli oneri già inclusi negli attuali livelli tariffari a copertura delle agevolazioni ai soggetti energivori.

I dati mostrano come per circa la metà dei *benchmark* considerati (D, G, H, L) il completamento della riforma tariffaria relativamente agli oneri generali possa comportare risparmi di spesa che andrebbero a più che compensare gli inevitabili aumenti legati alla disciplina energivori; va tuttavia considerato che gli altri *benchmark* (A, B, C, F) di riferimento, per i quali gli effetti sarebbero invece sinergici, sono rappresentativi di circa 22 dei 29 milioni di abitazioni italiane. Per tali clienti, caratterizzati da consumi bassi o medio-bassi, gli incrementi di spesa prevedibili sono significativi.



NOTA: Tali variazioni sono state stimate assumendo una completa invarianza di tutti gli altri fattori che influenzano le tariffe (volumi di energia distribuita, fabbisogni di gettito, ecc.). Sulla base di prime proiezioni, ancora molto preliminari, ulteriori incrementi sono oggi prevedibili con riferimento all'aggiornamento delle componenti tariffarie relative alla materia energia.

Grafico 1 – Variazioni percentuali della spesa annua per benchmark domestici, oggi prevedibili tra IV trimestre 2017 e I trimestre 2018, con riferimento alle variazioni riportate in Tabella 1

3. Effetti redistributivi e *bonus sociale*

Le variazioni di spesa previste per il prossimo aggiornamento tariffario per i clienti domestici analizzate nel precedente paragrafo sono tutte legate alle modifiche di entità e di struttura delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema.

A tale proposito è importante ricordare che per gli oneri generali di sistema non è possibile individuare una struttura di corrispettivi aderenti ai costi, poiché tali oneri non corrispondono a uno specifico servizio, bensì sono utilizzati per coprire l'esigenza di gettito di politiche pubbliche (*in primis*, di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili), che non trovano copertura nella fiscalità generale. Ciò comporta che le componenti tariffarie che ad essi afferiscono, pur rientrando a pieno titolo tra quelle amministrate dall'Autorità e per le quali l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 102/14 stabilisce che venga superata la struttura progressiva, debbano essere definite sulla base di valutazioni di carattere generale, che esulano dalle competenze tipicamente regolatorie, mentre la riforma delle componenti relative alle tariffe di rete è già a regime

Proprio per questo motivo, nella precedente Segnalazione 292/2015/I/eel, l'Autorità aveva ritenuto di sottoporre all'attenzione del Governo e del Parlamento il proprio orientamento, di mantenere differenziati, in una fase iniziale, i corrispettivi tariffari relativi agli oneri generali applicati alla clientela domestica tra clienti residenti e clienti non residenti. Tale scelta, che adotta una gradualità meramente redistributiva, ha consentito di diminuirne l'impatto sui clienti nelle loro abitazioni di residenza, seppure a svantaggio delle abitazioni non di residenza.

Con la presente Segnalazione, oltre a fornire una opportuna informazione a Governo e Parlamento in merito allo stato di avanzamento di una riforma di così vasta portata e rilievo, l'Autorità richiama altresì l'attenzione delle Istituzioni preposte su alcune considerazioni legate alle tempistiche di attuazione di diverse misure, i cui effetti si riverberano sulle bollette pagate dalle famiglie italiane dal 2018.

Si evidenzia, dunque, in particolare, come l'attuazione dell'ultima fase della riforma tariffaria per clienti domestici, contestualmente all'avvio delle misure previste dalla revisione della "disciplina energivori", potrebbe comportare effetti economici riconducibili a maggiori esborsi su larghe fasce della popolazione. La rilevanza e l'accettabilità sociale di tali effetti deve essere valutata alla luce delle condizioni economiche delle fasce sociali sulle quali ricadranno.

Ciò pone in ulteriore rilievo l'importanza assunta dal meccanismo del *bonus* sociale,⁶ indispensabile “ammortizzatore” degli effetti della riforma per le famiglie in condizioni di disagio economico.

Giova rammentare a tale proposito che la legge 4 agosto 2017, n. 124, recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*”, all'articolo 1, commi 75 e 76, prevede che, ai fini di migliorare il coordinamento delle politiche di sostegno ai clienti economicamente svantaggiati e ai clienti domestici presso i quali siano presenti persone costrette ad utilizzare apparecchiature salvavita alimentate ad elettricità, il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità, adotti entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge (29 agosto 2017) un provvedimento che integri e riveda l'attuale disciplina del *bonus* sociale elettrico e gas, nel senso di un auspicato rafforzamento dell'intensità compensativa dello strumento.

A parere dell'Autorità sarebbe, dunque, necessario che le misure integrative del *bonus* di prossima adozione siano coerenti con la nuova struttura tariffaria della tariffa domestica e allineate nella tempistica di adozione della stessa, con particolare riferimento all'ultimo *step* relativo alla specifica struttura delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema.

⁶ Si tratta di compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica, di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 28 dicembre 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 41 del 18 febbraio 2008, recante “*Determinazione dei criteri per la definizione delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica per i clienti economicamente svantaggiati e per i clienti in gravi condizione di salute*”.