

**SEGNALAZIONE  
292/2015/I/EEL**

**RIFORMA DELLE TARIFFE DI RETE E DELLE COMPONENTI  
TARIFFARIE A COPERTURA DEGLI ONERI GENERALI DI SISTEMA  
APPLICATI AI CLIENTI DOMESTICI DI ENERGIA ELETTRICA**

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

18 giugno 2015

## **1. La riforma della struttura tariffaria applicata ai clienti domestici di energia elettrica**

L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: l'Autorità), con la presente segnalazione intende richiamare l'attenzione del legislatore e del Governo sull'avanzamento delle attività dell'Autorità per la riforma delle tariffe elettriche applicabili ai clienti domestici. In particolare, la riforma prevede l'eliminazione dalle componenti tariffarie della attuale progressività rispetto ai prelievi di energia elettrica, come previsto da specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 102/2014, con il quale è stata recepita nell'ordinamento nazionale, in virtù della delega di cui alla legge 6 agosto 2013, n. 96, la direttiva europea 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica.

In particolare, l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 102/2014 prevede tra l'altro che *“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.”* E' previsto inoltre che l'Autorità formuli proposte per l'adeguamento del meccanismo del bonus sociale a tutela delle famiglie in condizioni di difficoltà economica.

Si tratta di una riforma tariffaria di ampia portata, che coinvolge tutte le famiglie italiane per un totale di circa 30 milioni di punti di prelievo (oltre 23 milioni di abitazioni di residenza, a cui si aggiungono circa 6 milioni di altre unità abitative) e che interviene su aspetti come la progressività o la limitazione di potenza contrattualmente impegnata che erano stati introdotti negli anni '70 in un contesto completamente diverso per quanto riguarda le condizioni economiche del Paese e lo scenario energetico, e profondamente mutato in seguito alla piena liberalizzazione del settore elettrico, allo sviluppo tecnologico e alla diffusione delle fonti rinnovabili.

L'Autorità, che aveva avviato un procedimento in tal senso già nel 2013, in occasione dell'emanazione della legge delega a cui ha fatto seguito il decreto legislativo 102/2014, ha svolto numerosi incontri con associazioni dei consumatori e degli operatori e ha pubblicato due documenti per la consultazione, applicando la metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR) in due successive consultazioni e compiendo ogni sforzo di divulgazione e trasparenza per la consapevolezza di tutti gli *stakeholder* interessati.

Il procedimento porterà all'adozione del provvedimento nell'autunno del corrente anno e già dall'inizio del 2016 si prevede di dare luogo alla graduale modifica delle

componenti tariffarie per l'utenza domestica, in primo luogo con riferimento alle componenti a copertura dei servizi di rete e, successivamente, anche in relazione alle componenti a copertura degli oneri generali di sistema.

## **2. I benefici dell'eliminazione della progressività dalle tariffe elettriche**

L'eliminazione della progressività dalle tariffe di rete e dalle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema, applicate alle famiglie italiane, costituisce un intervento di grande portata innovativa nel panorama del sistema elettrico italiano, foriero di diversi ordini di benefici.

In primo luogo, per quanto concerne le tariffe a copertura dei servizi di rete (distribuzione, trasmissione e misura), la riforma impostata permette di fornire ai consumatori un segnale corretto dei costi dei servizi. Ciò consentirà miglioramenti in termini di efficienza energetica, in quanto le tecnologie basate sul vettore elettrico, finora oggettivamente penalizzate dalla struttura tariffaria progressiva, potranno essere considerate dai clienti finali come valide alternative rispetto a quelle basate su fonti fossili. Si pensi, per esempio, alle pompe di calore elettriche sia per riscaldamento sia per produzione di sola acqua calda sanitaria o alle piastre a induzione per cucinare, che sostituiscono gas naturale o GPL, o ai veicoli che utilizzano energia elettrica in luogo di combustibili liquidi (benzina e gasolio).

Inoltre, l'eliminazione della penalizzazione del vettore elettrico avrà come conseguenza anche l'aumento della penetrazione delle fonti rinnovabili. Infatti il vettore elettrico è quello maggiormente compatibile ed integrabile con le fonti rinnovabili; nella produzione di energia elettrica all'ingrosso, a cui oggi le rinnovabili contribuiscono per oltre il 40%, una maggiore diffusione del vettore elettrico contribuirà in modo significativo all'aumento dell'efficienza del mix di generazione.

La riforma prospettata presenta un ulteriore aspetto di efficienza, relativo all'ottimizzazione da parte dei clienti finali della potenza contrattualmente impegnata, attualmente sostanzialmente vincolata a 3 kW. La libertà di scelta del proprio livello di potenza ottimale potrebbe indurre il consumatore a risparmiare anche sulla quota fissa della tariffa di rete, correlata alla potenza impegnata, che nel frattempo assumerà un peso maggiore per effetto del criterio di aderenza delle tariffe di rete ai costi del servizio.

La tariffa progressiva era stata introdotta, in un contesto storico del Paese e del sistema elettrico completamente diverso da quello attuale, anche con una finalità di tipo sociale. Con il tempo, e soprattutto con l'aumento notevolissimo degli oneri generali di sistema (quasi del tutto guidato dagli incentivi alle fonti rinnovabili), il sistema tariffario è stato

pervaso da un forte sussidio interno alla categoria degli stessi clienti domestici, reso finora meno evidente dal ricorso a un unico “cliente domestico tipo” corrispondente al cliente domestico residente con potenza contrattualmente impegnata pari a 3 kW e consumo anno di 2.700 kWh/anno.

L’attuale sistema dei sussidi incrociati ha portato infatti a favorire i bassi consumi, nell’ipotesi – smentita dai fatti – che bassi consumi siano correlati a bassi redditi, mentre tra i consumatori con bassi consumi possono annoverarsi anche clienti non bisognosi di protezione economica. In effetti, il sistema tariffario progressivo agganciato a scaglioni fissi, non parametrati alla numerosità del nucleo familiare né ad altre condizioni oggettive, ha portato ad aumentare irragionevolmente la spesa per le famiglie numerose, che inevitabilmente hanno maggiori consumi dei nuclei familiari con minor numero di componenti. L’eliminazione della progressività comporterà quindi benefici in termini di equità sotto questo profilo, riducendo i sussidi incrociati.

L’Autorità ha impostato fin dalla prima consultazione<sup>1</sup> le analisi a supporto della riforma utilizzando diversi clienti di riferimento, chiamati *benchmark* e non solo più l’unico “cliente domestico tipo” utilizzato finora per rappresentare la famiglia media italiana (corrispondente al benchmark nella tabella sottostante). Dalla consultazione sono emerse anche nuove proposte che hanno permesso di arricchire l’insieme dei clienti *benchmark* utilizzati nel secondo documento per la consultazione. La tabella seguente mostra gli impatti previsti per i clienti *benchmark* senza bonus; un’altra serie di clienti *benchmark* con bonus sociale è utilizzata nella Segnalazione con cui l’Autorità propone, ai sensi dell’articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 102/2014, nuovi criteri per questo strumento che funge da indispensabile ammortizzatore dell’impatto della riforma sui nuclei familiari in condizioni di difficoltà economiche.

---

<sup>1</sup> Documento per la consultazione dell’Autorità 5 febbraio 2015, 34/2015/R/eel; sul sito internet dell’Autorità sono pubblicate le risposte pervenute dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione, una sintesi delle quali è contenuta nel secondo documento di consultazione.

### Variazioni di spesa annua per i clienti *benchmark* domestici considerati

Clienti domestici "benchmark"	Spesa annua attuale (al netto di tasse e imposte) (€/anno)	Spesa annua prevista (al netto di tasse e imposte) (€/anno)	Variazione di spesa a regime rispetto alle tariffe attuali (€/anno)
A (3 kW, 1.500 kWh/anno)	233	304	71
B (3 kW, 2.200 kWh/anno)	343	393	50
C (3 kW, 2.700 kWh/anno)	438	457	19
D (3 kW, 3.200 kWh/anno)	563	521	- 42
F (3 kW*, 900 kWh/anno)	260	377	117
G (3,5 kW, 3.500 kWh/anno)	831	570	- 261
H (3 kW*, 4.000 kWh/anno)	928	773	- 155
L (6 kW, 6.000 kWh/anno)	1.528	946	- 582

\* non residente

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

Secondo le indicazioni legislative, nel secondo documento di consultazione l'Autorità ha presentato le proprie proposte di *gradualità*. Tra queste, svolge un ruolo importante il mantenimento della differenziazione degli oneri generali di sistema tra i clienti residenti e non residenti.

### 3. La differenziazione degli oneri generali di sistema tra i clienti domestici residenti e non residenti di energia elettrica

La prima consultazione effettuata dall'Autorità per la definizione della nuova struttura non progressiva delle componenti tariffarie per i clienti domestici, ha messo in luce gli effetti redistributivi che possono derivare dalle possibili opzioni ipotizzate dall'Autorità, in particolare in relazione alle modalità di applicazione degli oneri generali di sistema.

Per i servizi di rete, infatti, il riferimento a cui tendere è ben definito dal criterio dell'aderenza ai costi; invece, per gli oneri generali di sistema, che gravano sulla bolletta elettrica delle famiglie in misura persino maggiore dei costi dei servizi di rete, non è possibile individuare una struttura di corrispettivi aderenti ai costi dal momento che tali oneri *non* corrispondono a uno specifico servizio bensì servono a coprire l'esigenza di gettito di politiche pubbliche (*in primis*, di incentivazione delle fonti rinnovabili) che non trovano copertura nella fiscalità generale.

L'Autorità, nella considerazione che le componenti tariffarie a copertura degli oneri generali rientrano a pieno titolo tra le "*componenti da essa stessa amministrare*" per le quali l'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 102/2014 stabilisce che venga superata la struttura progressiva, ha ritenuto di mantenere, almeno inizialmente, ancora differenziati gli oneri generali attribuiti alla clientela domestica tra clienti residenti e

clienti non residenti, anche se ciò può esporre a comportamenti elusivi (false residenze), in quanto tale soluzione consente una maggiore “*gradualità*” di impatto della riforma.

Il mantenimento di tale differenziazione, oggi già esistente seppure in forma diversa in quanto collegato anche alla potenza contrattualmente impegnata, consente infatti di diminuire l’impatto della riforma sui clienti nelle loro abitazioni di residenza, seppure a svantaggio delle abitazioni non di residenza. Si tratta di una scelta prettamente redistributiva, e pertanto l’Autorità ritiene che anche tale differenziazione dovrebbe comunque essere gradualmente riassorbita, nel medio termine. In tal senso si indirizzano gli orientamenti finali dell’Autorità presentati nel secondo documento di consultazione, approvato contestualmente alla presente Segnalazione.

#### **4. La dimensione complessiva degli oneri generali di sistema per il cliente domestico “tipo”**

Gli oneri generali di sistema hanno assunto negli ultimi anni un peso primario sulla spesa dei clienti di energia elettrica, raggiungendo nel 2014 un volume di circa 15 miliardi di euro (il doppio dell’ammontare dell’anno 2011), in primo luogo in conseguenza della forte crescita della componente A3 relativa alla copertura degli incentivi alle fonti rinnovabili ed assimilate.<sup>2</sup>

L’incidenza degli oneri generali è più che triplicata negli ultimi sei anni: se rappresentavano nel primo trimestre 2009 circa il 7,2% del costo totale di una bolletta di un consumatore domestico tipo,<sup>3</sup> attualmente (secondo trimestre 2015) pesano per oltre il 23,98% sullo stesso tipo di consumatore e sono così ripartiti:

- 83,37% per gli incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate (componente A3);
- 7,63% oneri per la messa in sicurezza del nucleare e compensazioni territoriali (componente A2 e MCT), comprensivi dei 135 milioni di euro/anno destinati al Bilancio dello Stato;
- 4,74% agevolazioni per le imprese manifatturiere a forte consumo di energia elettrica (componente Ae);
- 1,60% promozione dell’efficienza energetica (componente UC7);
- 1,35% regime tariffario speciale per le ferrovie (componente A4);
- 0,71% compensazioni per le imprese elettriche minori (componente UC4);
- 0,45% sostegno alla ricerca di sistema (componente A5);

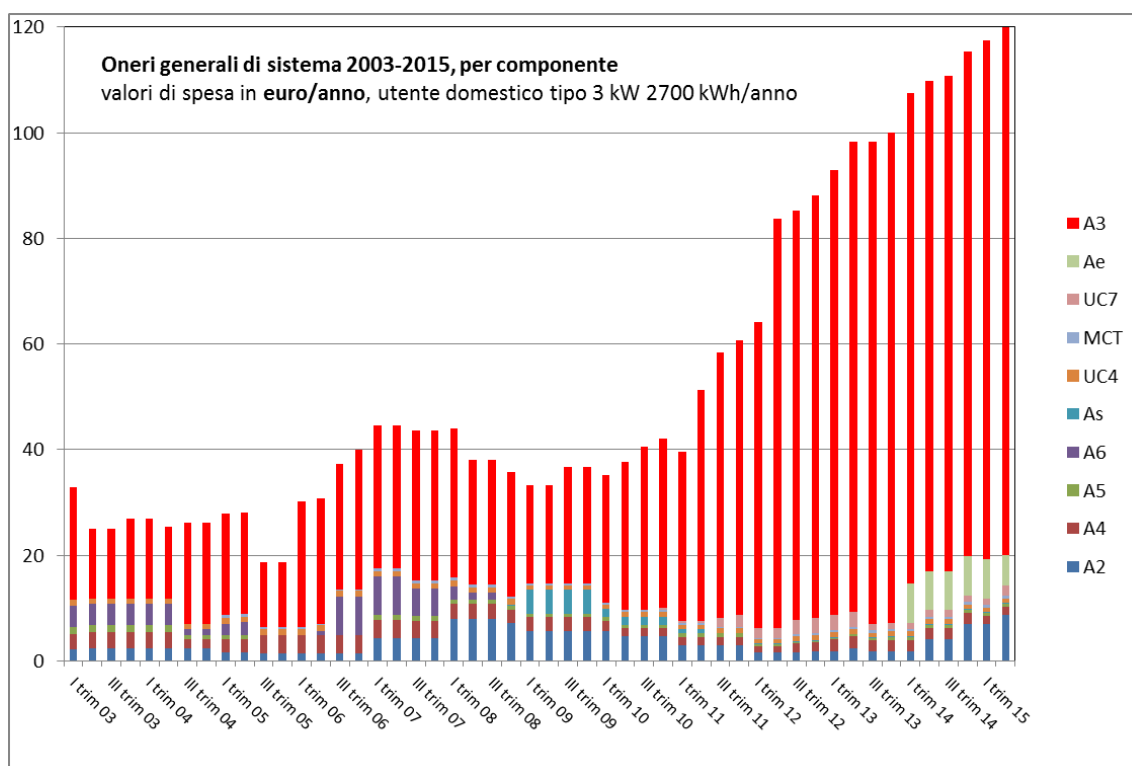
---

<sup>2</sup> Memoria dell’Autorità 174/2015/I/com, 21 aprile 2015, depositata in occasione dell’audizione presso la 10a Commissione Industria, Commercio e Turismo del Senato della Repubblica

<sup>3</sup> Cliente residente con potenza contrattualmente impegnata pari a 3 kW e consumo annuo di 2.700 kWh.

- 0,16% bonus elettrico (componente As).

Il grafico seguente mostra l'evoluzione negli ultimi dodici anni della spesa annua (in euro/anno) del cliente domestico tipo per gli oneri generali di sistema, suddivisa tra le diverse componenti tariffarie a copertura dei diversi oneri.



## 5. Gli altri interventi connessi per l'attuazione della riforma

Con la presente Segnalazione, oltre a fornire una opportuna informativa agli organi legislativi ed esecutivi in merito allo stato di avanzamento di una riforma tanto importante e diffusa, l'Autorità richiama all'attenzione del Parlamento e del Governo alcuni aspetti che, pur ricadendo nelle competenze di altre amministrazioni, avranno un effetto significativo sull'effettiva e concreta applicazione della riforma e sulla sua complessiva sostenibilità e accettabilità sociale.

In primo luogo, assume primaria importanza la tempestiva adozione da parte del Governo delle misure necessarie ad adeguare il meccanismo del *bonus* sociale,<sup>4</sup> indispensabile “ammortizzatore” degli effetti della riforma per le famiglie in condizioni di disagio economico. A questo proposito l’Autorità, dopo aver raccolto elementi dai soggetti interessati con la prima consultazione e dopo aver effettuato analisi quantitative sui percettori di *bonus* sociale (anche con riferimento al *bonus* gas), ha presentato le proprie proposte per nuovi criteri integrativi, come previsto dall’articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 102/2014 con la Segnalazione 287/2015/I/com.

A parere dell’Autorità, è cruciale che tali misure integrative del *bonus* siano adottate nel corso del 2015, in modo da fornire adeguato tempo per la messa a punto dei meccanismi implementativi ed assicurare una effettiva erogazione dei *bonus* aggiornati già in occasione del primo passo del percorso di gradualità che avverrà dal 1° gennaio 2016.

In secondo luogo, è utile richiamare che le accise sul prelievo di energia elettrica da parte di clienti domestici hanno una struttura non lineare, con un meccanismo definito “a recupero” che, se non venisse adeguatamente rivisto, risulterebbe l’ultimo elemento che comporta l’utilizzo di scaglioni di consumo nelle bollette elettriche, di fatto con effetto progressivo.

L’Autorità auspica che il Governo possa, nel quadro della delega fiscale, approntare misure di semplificazione dell’imposizione delle accise sul prelievo di energia elettrica tali da coniugarsi con gli effetti di semplificazione derivanti dall’eliminazione della progressività dalle componenti tariffarie e, dunque di eliminazione degli scaglioni di consumo<sup>5</sup>: ciò permetterebbe di massimizzare il beneficio derivante dalla nuova impostazione della “Bolletta 2.0”, un aspetto di particolare importanza per tutta la clientela che l’Autorità ha esaminato e riformato a valle di un procedimento complesso che pure si è svolto con forte grado di partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli operatori<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> In tal senso, la misura che permetterebbe la massima semplificazione delle bollette sarebbe quella di identificare un’aliquota unica delle accise per tutta la clientela domestica, operazione che può essere effettuata senza incidere sul gettito fiscale complessivo.

<sup>6</sup> Per aumentare al massimo il grado di *capacitazione* dei clienti, uno degli obiettivi principali che l’Autorità si è data nel proprio *Quadro strategico per il quadriennio 2015-2018* (deliberazione 3/2015/A), è stato anche avviato un percorso per l’attuazione delle norme del decreto legislativo 102/2014 in tema di *Energy footprint* (consapevolezza del consumatore sui propri comportamenti di consumo dell’energia): documento per la consultazione 186/2015/R/eel.



Infine, come già segnalato in precedenti occasioni<sup>7</sup>, a parere dell’Autorità è auspicabile una semplificazione della *governance* degli oneri generali di sistema, resa molto complessa dal successivo stratificarsi di diversi interventi normativi di fonte diversa. Tale situazione potrebbe essere semplificata con un intervento legislativo, abrogativo di diverse norme esistenti, che fissi i criteri allocativi di base degli oneri generali di sistema (aventi natura parafiscale), e assegni da una parte al Governo, nell’ambito delle prerogative per le scelte di politica energetica e industriale, gli obiettivi di agevolazione a favore delle imprese, in modo coerente con l’ordinamento europeo, e dall’altra all’Autorità di regolazione il compito di definire e aggiornare le modalità concrete di applicazione degli oneri generali di sistema alle diverse tipologie di utenza, eliminando le sperequazioni oggi presenti, peraltro già segnalate in precedenti occasioni. In tale norma primaria potrebbe anche essere fissato l’orizzonte temporale per il definitivo superamento della attuale differenziazione degli oneri generali di sistema tra clienti domestici residenti e non residenti, del cui mantenimento a breve termine e progressivo riassorbimento nel medio/lungo termine si è dato conto nel paragrafo 3 di questa Segnalazione.

L’Autorità dichiara la propria ampia disponibilità a presentare al Parlamento e al Governo, nelle sedi che potranno essere indicate, gli elementi specifici della riforma, per quanto concerne sia gli aspetti tariffari sia i possibili impatti sui clienti e sui comportamenti di consumo, con particolare attenzione alle tematiche dello sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili. L’Autorità inoltre auspica che proposte e studi a supporto della revisione delle modalità di allocazione degli oneri generali di sistema tra le diverse tipologie di utenza della fornitura di energia elettrica possano pervenire da altre amministrazioni e centri studi nazionali che dispongono di dati e analisi sulla spesa energetica delle famiglie e delle imprese.

---

<sup>7</sup> Segnalazione dell’Autorità al Parlamento e al Governo 17 luglio 2014, 348/2014/I/eel.