



Memoria per l'audizione della Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), presso la 10^a Commissione permanente del Senato (industria, commercio, turismo), sulle misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale

Roma, 20 ottobre 2021

Signor Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

ringrazio questa Commissione, anche a nome dei Colleghi del Comitato di Gestione della CSEA, per aver voluto invitare la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) nell'ambito del ciclo di audizioni sul ddl di conversione in legge del decreto legge 27 settembre 2021, n. 130, recante "Misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale".

La presente memoria si sofferma brevemente sul ruolo della CSEA all'interno della filiera energetica e si propone di fornire, in particolare, elementi di conoscenza sui potenziali impatti che le misure attualmente in esame potrebbero determinare sull'attività di riscossione ed erogazione che la Cassa è chiamata istituzionalmente a garantire, per quanto di competenza, nell'ambito dell'intero sistema energetico.



1. La Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) nella filiera energetico - ambientale

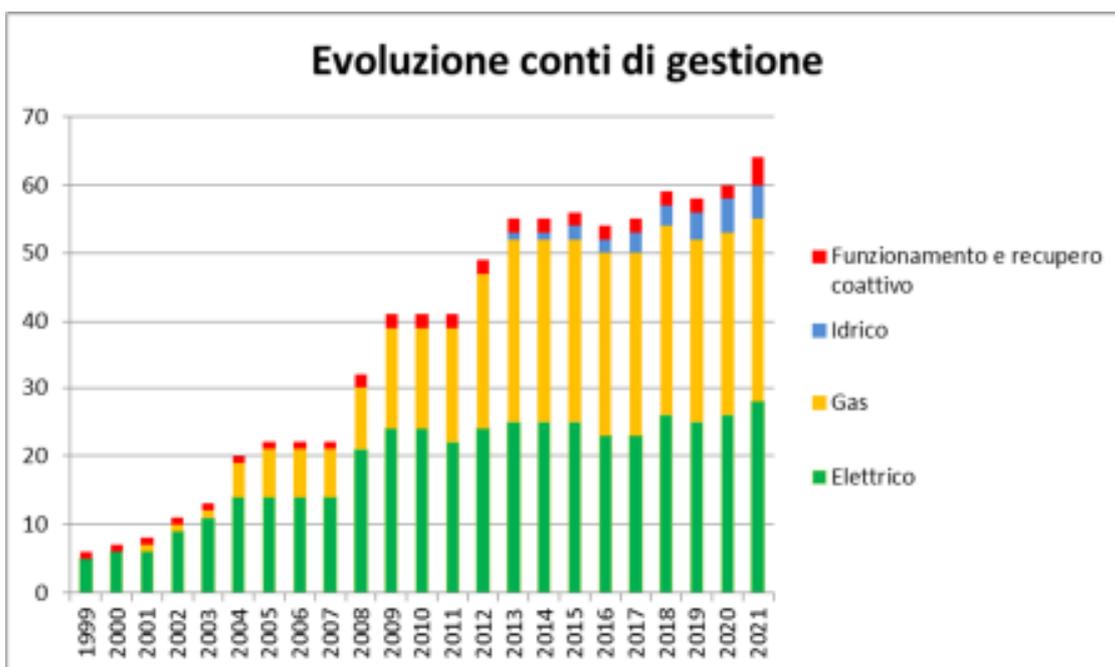
L'art. 1, comma 670, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ha disposto la trasformazione della Cassa conguaglio per il settore elettrico in un ente pubblico economico con l'attuale denominazione di *Cassa per i servizi energetici e ambientali* (CSEA). La CSEA è dotata di autonomia organizzativa, tecnica e gestionale ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) di cui è Ente strumentale e con cui collabora per l'attuazione delle funzioni di regolazione e di controllo affidate dal legislatore ad ARERA nei settori dell'energia e dell'ambiente. La trasformazione e la nuova denominazione 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, infatti, nei settori dell'energia elettrica, del gas, dei servizi idrici e, di recente, 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) degli oneri generali di sistema e di ulteriori componenti tariffarie e corrispettivi. I proventi della riscossione garantiscono – in costanza di gestione finanziaria – il riconoscimento delle partite di perequazione tariffaria e l'erogazione di contributi, agevolazioni e incentivi a favore dei soggetti che ne hanno diritto. Le regole per le riscossioni e le erogazioni 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, attribuitile 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 assicurarne la sostenibilità economica.

La CSEA attualmente amministra 61 conti di gestione (erano 6 nel 1999): 28 nel settore elettrico; 27 nel settore del gas naturale; 5 nel settore idrico; un conto presso Bancoposta per l'erogazione dei *bonus* ai clienti finali in condizione di disagio economico. A tali conti si aggiungono uno per il recupero dei crediti; uno per il funzionamento dell'Ente; un conto presso la Tesoreria Provinciale per i versamenti temporanei al Bilancio dello Stato. Di seguito il grafico di evoluzione storica dei conti gestiti.



In merito ai nuovi compiti affidati alla CSEA 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, la partecipazione alla gestione, a supporto del Ministero della



Transizione Ecologica (MiTE), del programma internazionale *Mission Innovation*, nonché i nuovi e ulteriori compiti attribuiti nel settore idrico e riguardanti:

- *Il Piano nazionale degli interventi nel settore idrico – sezione acquedotti*, di cui al D.P.C.M. del 1° agosto 2019;
- 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 2020, CSEA ha svolto circa 28.000 mila operazioni/anno, di cui 20.000 in entrata e 8.000 in uscita, cui corrispondono movimentazioni finanziarie per 14,2 miliardi di euro annui (7,6 miliardi di euro in entrata e 6,6 miliardi di euro in uscita).

A ciò deve aggiungersi che, a partire dal 1° luglio 2021, è stata affidata a CSEA l'esazione della componente tariffaria *Asos*, disposta dall'ARERA con la delibera 231/2021/R/EEL che, al momento del passaggio dell'esazione di detta componente dal GSE S.p.A. alla CSEA, movimentava complessivamente circa 20 miliardi di euro l'anno (10 miliardi di euro in entrata e altrettanti in uscita), determinando così una massa monetaria complessiva potenzialmente gestita dalla CSEA (fra flussi in entrata e flussi in uscita) di circa 34 miliardi di euro annui.

Le giacenze di cassa della CSEA sono detenute presso due primari istituti cassieri, selezionati in coerenza con il Codice dei contratti pubblici, secondo una logica funzionale



legata 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.

E' opportuno ricordare anche la funzione svolta da CSEA sulla base di specifiche disposizioni di legge e in taluni peculiari contesti storici, che ha portato all'impiego delle giacenze sui conti, nell'ambito dei settori regolati, in caso di eventi straordinari a carattere nazionale quali eventi sismici o comunque calamitosi e, da ultimo, l'emergenza epidemiologica COVID-19 a fronte della quale è stato istituito dall'Autorità presso CSEA un conto di gestione straordinario dedicato (deliberazione ARERA 60/2020/R/COM del 12 marzo 2020), la cui capienza è stata prevista fino a 1,5 miliardi di euro, e a valere sul quale sono state adottate ulteriori misure anche legislative per mitigare gli effetti economici della pandemia. In questa sede, appare opportuno ricordare che la Cassa, per sua natura e Statuto, non può rivolgersi al mercato per il finanziamento delle attività istituzionali e che, pertanto, è necessario, in una logica di prudente gestione dei conti, mantenere una soglia minima "di sicurezza" sulle giacenze al fine di fronteggiare le eventuali esigenze di liquidità impreviste e le varie emergenze, così come in concreto realizzatesi negli ultimi anni.

2. Prezzo dell'energia elettrica e del gas – Oneri generali di sistema

Per quanto riguarda la struttura del prezzo dell'energia elettrica e del gas e i suoi effetti sulle bollette si osserva che tali prezzi, pagati da ciascun cliente finale, risultano 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 commercializzazione e vendita, del costo per il servizio di dispacciamento (energia elettrica) e del costo relativo alla copertura dei rischi commerciali (gas);



- 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 gas e di cui si tratterà più approfonditamente nel seguito;
- Imposte: voci relative all'imposta di consumo (accisa) e all'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Gli oneri generali del sistema elettrico e gas, che costituiscono 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.

Detti "oneri di sistema":

- sono pagati in bolletta da tutti i clienti finali, come "maggiorazione" dei corrispettivi del servizio di trasporto;
- rappresentano circa il 20% del prezzo totale dell'energia elettrica e circa il 4,5% del prezzo totale del gas sostenuto dai clienti finali domestici serviti in tutela¹;
- sono funzionali alla copertura dei costi per una serie di attività di interesse generale per il sistema nazionale:
 - sostegno delle energie da fonti rinnovabili e alla cogenerazione CIP6;
 - efficienza energetica negli usi finali;
 - sviluppo tecnologico;
 - *bonus* sociale;
 - finanziamento della ricerca;
 - agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica;

¹ Percentuali riferite alle tariffe del primo e secondo trimestre 2021 come determinate da ARERA.



- finanziamento di attività nucleari residue;
- misure di compensazione territoriale;
- regimi tariffari speciali ferrovie;
- 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.

Le somme riscosse dalla CSEA a titolo di oneri generali dei settori energetico ambientali (come pure di sovrapprezzi, di quote di prezzo, etc.), in qualità di prestazioni patrimoniali imposte ai clienti, 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, di norma, 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.

Come noto questo meccanismo di riscossione degli oneri generali di sistema è stato oggetto, recentemente, di riforma con l'art. 33-ter, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108, rispetto alla cui attuazione la CSEA rappresenta, anche in questa sede, piena disponibilità a fornire ogni contributo richiesto.



Di seguito viene rappresentato, per il settore elettrico, l'andamento storico degli oneri di sistema nell'ultimo decennio e il gettito degli oneri generali di sistema di competenza dell'anno 2020.

TAVOLA 1 Oneri generali di sistema del settore elettrico – andamento storico



Fonte ARERA su dati CSEA.

TAVOLA 2 Oneri generali di sistema del settore elettrico di competenza nell'anno 2020

Oneri generali di sistema di competenza nell'anno 2020^(A) (in milioni di euro)

VOCE	DESCRIZIONE	GETTITO ANNUALE
A_{SOS}	Oneri relativi al sostegno delle energie da fonti rinnovabili e alla cogenerazione CIP6	10.127,00
$A_{SOS}^{(B)}$	Sostegno delle fonti rinnovabili e della cogenerazione CIP6	8.729,75
A_{SOS}	Oneri derivanti dalle agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica	1.661,65
$A_{SOS}^{(C)}$	Sconti previsti dal decreto legge n. 91/2014	-264,40
A_{OG}	Rimanenti oneri generali	2.283,96
$A_{OG}^{(1)}$	Oneri per il finanziamento di attività nucleari residue	442,94
$A_{OG}^{(2)}$	Oneri relativi alla produzione da rifiuti non biodegradabili	-
$A_{OG}^{(3)}$	Regimi tariffari speciali ferrovie	443,53
$A_{OG}^{(4)}$	Finanziamento della ricerca	50,38
$A_{OG}^{(5)}$	Bonus sociale	255,51
$A_{OG}^{(6)}$	Imprese elettriche minori	74,83
$A_{OG}^{(7)}$	Efficienza energetica negli usi finali	920,28
$A_{OG}^{(8)}$	Sviluppo tecnologico	49,45
$A_{OG}^{(9)}$	Misure di compensazione territoriale	47,03
TOTALE		12.410,96

(A) La tabella non tiene conto della riduzione delle aliquote prevista nel periodo 1° maggio-31 luglio 2020 dalla delibera 26 maggio 2020, 190/2020/R/eei, in materia di tariffe elettriche, ai sensi dell'art. 30 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (come convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), in quanto gli ammanchi di gettito derivanti dall'applicazione di tali riduzioni sono compensati da un contributo equivalente da parte del Bilancio dello Stato, come previsto dal medesimo decreto legge.

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

(C) L'elemento $A_{SOS}^{(C)}$ 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 (Cassa per i servizi energetici e ambientali).



3. Il ruolo della CSEA per la riscossione e l'erogazione degli oneri generali di sistema

Come accennato, le norme primarie unitamente alla regolazione emanata da ARERA disciplinano le modalità e le tempistiche con cui la CSEA provvede sia alla riscossione degli oneri generali 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.

Utile segnalare al riguardo i tempi di erogazione di CSEA: tutti gli importi dovuti sono riconosciuti ai destinatari entro tre giorni dalla data di deliberazione dell'Organo di vertice della Cassa. La velocità nelle erogazioni è stata accompagnata dalla necessaria flessibilità operativa che ha permesso di fronteggiare le esigenze di liquidità impreviste e le varie emergenze succedutesi nel tempo di cui si è già dato in precedenza conto.

La gestione prudente e integrata della riscossione degli oneri, e delle connesse erogazioni, ha consentito di garantire il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale previsti, nonché la tempestività e sicurezza nei pagamenti, l'esazione puntuale degli oneri, assicurando terzietà rispetto agli interessi in gioco e supporto all'Autorità indipendente di settore per l'attuazione delle discipline regolatorie.



4. Interventi legislativi per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale

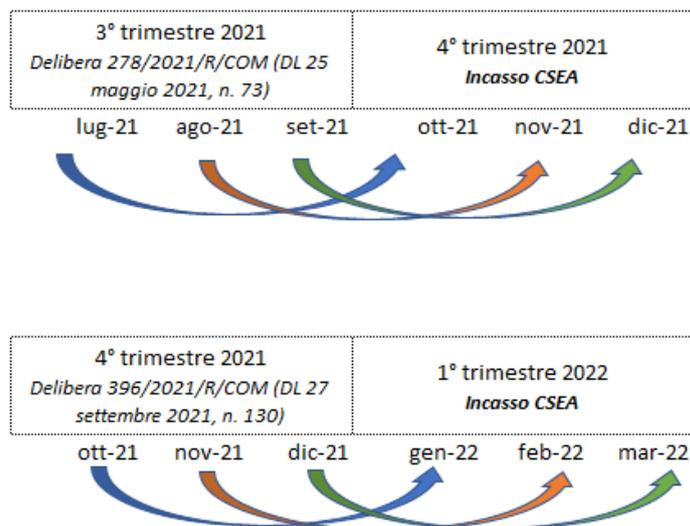
Nel corso del 2021, come noto, il Legislatore è intervenuto sul tema del contenimento degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas con due provvedimenti.

Il primo provvedimento è stato il decreto legge del 25 maggio 2021, n. 73 come convertito con la legge 23 luglio 2021, n. 106 che ha stanziato un importo totale di 1,2 miliardi di euro per il contenimento degli adeguamenti delle tariffe del settore elettrico fissate dall'ARERA per il terzo trimestre dell'anno 2021. L'ARERA, pertanto, con la delibera 278/2021/R/COM, *“ai fini di mitigare gli impatti, di entità straordinaria, dell'attuale congiuntura e della forte crescita dei prezzi di emissione della CO₂ sui prezzi delle commodities energetiche e, di conseguenza, sulla spesa complessiva per la fornitura di energia elettrica per gli utenti finali”*, ha ridotto significativamente il gettito della componente A_{SOS} , destinata al sostegno delle misure di incentivazione delle energie rinnovabili, coprendo tale mancato gettito con le risorse di cui al predetto decreto legge 25 maggio 2021, n. 73.

Detto intervento ha spiegato i suoi effetti per gli utenti finali nel periodo luglio – settembre 2021. Per CSEA detto intervento - a causa dello sfasamento temporale di circa tre mesi dettato dalle tempistiche di regolazione nel ricordato flusso finanziario che, a partire dall'utente finale che effettua il pagamento delle fatture con le nuove tariffe, viene successivamente trasferito dai venditori ai distributori di energia e, quindi, alla CSEA (si veda il grafico seguente) - ha iniziato a produrre i suoi effetti finanziari (incassi CSEA) nel quarto trimestre 2021 e la Cassa, stante tale ritardo temporale, ha potuto comunque onorare le corrispondenti uscite istituzionali del terzo trimestre 2021, nelle more dei trasferimenti delle risorse stanziate dal bilancio dello Stato, mediante le giacenze presenti sui propri conti di gestione.



Delay temporale di incasso degli oneri generali di sistema



Il secondo provvedimento, il decreto legge 27 settembre 2021, n. 130, oggetto della presente audizione, ha stanziato un importo totale di 2,93 miliardi di euro per un ulteriore contenimento degli effetti dei ripetuti aumenti dei prezzi nel settore elettrico e anche del gas naturale per il quarto trimestre 2021, destinando 2 miliardi di euro al settore elettrico, 480 milioni di euro al settore gas e 450 milioni di euro al rafforzamento dei *bonus* sociali elettrico e gas. L'ARERA, pertanto, con la delibera 396/2021/R/COM, ha annullato, per il settore elettrico, il gettito delle componenti A_{SOS} e A_{RIM} per tutte le utenze domestiche e per le utenze non domestiche in bassa tensione per altri usi con potenza disponibile fino a 16,5 kW e, per il settore gas, il gettito degli oneri generali destinati al sostegno dell'efficienza energetica e del *bonus* sociale gas per tutte le tipologie di clienti. Con la medesima delibera, l'ARERA ha altresì introdotto *bonus* sociali integrativi sia per il settore elettrico che per il gas.

Anche per tale secondo intervento del Legislatore e di ARERA non è irrilevante sottolineare gli effetti correlati alla tempistica di dette misure poiché, come rammentato, la CSEA incassa gli oneri generali di sistema con uno sfasamento temporale di circa tre



mesi dalla determinazione delle aliquote tariffarie da parte di ARERA e pertanto, attesa la significativa riduzione del flusso “ordinario” di detti oneri (la cui riduzione in bolletta ha rappresentato giustamente l’obiettivo primario delle misure adottate dal Legislatore), vengono ad assumere particolare rilievo le caratteristiche di tempestività e certezza delle previste risorse “straordinarie”, affinché possano essere assicurate le erogazioni in favore della platea dei soggetti beneficiari.

Pare doveroso rappresentare, inoltre come, nel corso del 2021, le misure adottate dal Governo e dal Parlamento volte alla riduzione dei costi energetici sostenuti dai clienti finali, essendo finalizzate in misura prevalente alla riduzione degli oneri generali di sistema, in particolare di quelli del settore elettrico, hanno comportato variazioni in diminuzione dei flussi “ordinari” incassati dalla CSEA e relativi soprattutto alla componente A_{SOS} (che, giova ricordare, è finalizzata in misura prevalente al finanziamento delle fonti rinnovabili ed è quella che pesa per più dell’80% degli oneri generali) e ciò, in virtù del citato ritardo temporale, ha prodotto impatti sul gettito “ordinario” gestito da CSEA a partire dal mese di ottobre 2021.

A legislazione e regolazione vigenti, per garantire adeguatamente la copertura del fabbisogno necessario alle erogazioni istituzionali di tutti i settori energetico ambientali (quindi non solo per la citata componente A_{SOS}) per l’anno 2022, la CSEA stima necessarie risorse finanziarie almeno pari a 17,1 miliardi di euro circa (circa 1,4 miliardi di euro al mese). A tariffe attualmente vigenti, il gettito ordinario atteso dalla CSEA per il 2022 è quantificabile in circa 7,6 miliardi di euro e, pertanto, ove fosse confermato l’attuale livello delle tariffe, il fabbisogno netto da finanziare risulterebbe pari a 9,5 miliardi di euro per il 2022.

La CSEA conclusivamente, in quanto Ente attuatore dell’impianto legislativo e regolatorio in materia di oneri generali di sistema, non può non rilevare l’importanza del decreto



legge n. 130/2021 oggi all'esame di questa Commissione e auspicare la sua conversione in legge sia per le misure straordinarie di concreto contenimento, ancorché per un tempo limitato, dell'incremento dell'aumento dei prezzi dell'energia sulle bollette, sia per le corrispondenti risorse finanziarie in esso contenute che consentono a CSEA, pur se solo per il trimestre in corso, di avere la necessaria copertura dei costi per tutte attività di interesse generale ordinariamente coperti dagli oneri di sistema.

Parimenti la CSEA non può che auspicare l'adozione di misure "strutturali" che consentano alla stessa di operare nell'ambito di un quadro di certezza nella raccolta del finanziamento degli oneri di sistema e sui relativi tempi di incasso, anche e soprattutto per assicurare corrispondente certezza e tempestività nei riconoscimenti ai beneficiari delle erogazioni, in modo da continuare a garantire la gestione dei diversi meccanismi regolatori nei settori energetico e ambientale, in un quadro di bilanciamento, pur flessibile, tra riscossioni ed erogazioni, assicurando così, per quanto di propria competenza, il contributo al raggiungimento dei rilevanti e diversificati obiettivi anche di ordine sociale e di sviluppo economico di interesse per i cittadini e le imprese, dettati dal Legislatore e dal Regolatore.

Con l'auspicio di aver fornito con la presente memoria un contributo ai lavori della Commissione, CSEA ringrazia per l'attenzione e assicura la più completa disponibilità a fornire ogni ulteriore informazione o chiarimento che dovessero essere richiesti in questa sede.

Il Presidente

Giandomenico Manzo