



MEMORIA CGIL

Sul Decreto atto Camera C. 2809 cd “decreto bollette” – Valutazione strutturale, criticità e impatti di medio-lungo periodo

1. Premessa

Il Decreto cosiddetto “Bollette” interviene in un contesto di persistente instabilità dei mercati energetici, di divario strutturale dei costi per il sistema produttivo italiano rispetto ai principali competitor europei e di crescente difficoltà per famiglie e imprese.

La CGIL riconosce che il provvedimento produce un effetto attenuativo nel breve periodo. Tuttavia, riteniamo necessario affermare con chiarezza che l’impianto del decreto:

- non affronta le cause strutturali del caro energia;
- non modifica l’assetto del mercato elettrico;
- non costruisce una strategia industriale coerente con la transizione;
- utilizza in modo improprio risorse destinate alla trasformazione del sistema produttivo.

Si tratta, ancora una volta, di un intervento compensativo che rinvia le scelte di fondo.

2. L’utilizzo delle risorse ETS: misura legittima ma strategicamente regressiva

Il decreto fa leva sui proventi derivanti dal sistema europeo di scambio delle emissioni disciplinato dalla Direttiva 2003/87/CE.

Le entrate italiane da aste ETS si collocano mediamente tra i 2 **3** e i 3 **4** miliardi di euro annui. Una quota significativa viene destinata a compensazioni per imprese energivore e misure di contenimento delle bollette.

Formalmente, la scelta è compatibile con il quadro europeo. Sostanzialmente, essa presenta tre criticità strutturali:

a) Volatilità del gettito

Le risorse ETS dipendono dal prezzo della CO₂. Se il prezzo scende, si riduce il gettito e si riduce la capacità di finanziare le compensazioni. Si costruisce così una politica strutturale su una base finanziaria instabile.

b) Distorsione della finalità originaria

L'ETS nasce per finanziare la decarbonizzazione, l'innovazione tecnologica e la trasformazione industriale.

Un utilizzo prevalente per coprire l'emergenza bollette riduce le risorse disponibili per investimenti strutturali.

c) Dipendenza dal meccanismo compensativo

Si consolida un modello in cui l'aumento dei prezzi viene sistematicamente compensato a valle, senza intervenire sulle cause.

3. Il confronto europeo: il ritardo strategico italiano

Il confronto con i principali Paesi europei è particolarmente significativo.

Germania

Utilizza le entrate ETS all'interno di un fondo pluriennale per la trasformazione climatica e industriale. Le risorse finanziano investimenti strutturali, innovazione, idrogeno, infrastrutture, riconversione produttiva.

Francia

Integra le entrate ETS in una strategia energetica nazionale con forte intervento pubblico, pianificazione e coordinamento industriale.

Spagna

Destina una quota rilevante delle risorse a rinnovabili, autoconsumo e riduzione strutturale del costo energetico.

Italia

L'utilizzo è prevalentemente orientato a compensazioni emergenziali e sostegni temporanei.

La differenza non è normativa. È politica.

Mentre altri Paesi trasformano l'ETS in leva di politica industriale, l'Italia lo utilizza per attenuare shock ciclici.

4. Nessuna riforma del mercato elettrico

Il decreto non interviene sul meccanismo di formazione del prezzo elettrico.

Il sistema marginalista continua a legare il prezzo dell'energia elettrica al costo del gas, anche quando la quota di rinnovabili cresce.

Non vi è:

- revisione strutturale del modello di pricing;
- intervento sul disaccoppiamento;
- riforma degli oneri di sistema;
- strategia di riduzione permanente del differenziale competitivo.

Si continua a operare ex post, anziché correggere ex ante le distorsioni.

5. Impatto sulle imprese: beneficio immediato, competitività non risolta

Le compensazioni dei costi indiretti ETS producono un alleggerimento parziale per le imprese energivore. Tuttavia:

- non eliminano il divario di prezzo con Germania e Francia;
- non riducono la dipendenza dalla volatilità dei mercati;
- non garantiscono stabilità pluriennale dei costi.

Si sostiene il sintomo, non la struttura dei costi.

Nel lungo periodo, questo approccio rischia di generare:

- minori investimenti industriali;
- minore capacità di pianificazione;
- perdita di attrattività del sistema Paese.

6. Assenza di una riforma sugli extraprofitti e sulla fiscalità energetica

Il decreto non introduce un meccanismo strutturale e stabile di prelievo sugli extraprofitti generati nei momenti di picco dei prezzi.

Non viene definita una fiscalità energetica:

- progressiva;
- anticiclica;
- strutturale.

Si rinuncia a costruire uno strumento permanente di redistribuzione del valore generato nelle fasi di crisi.

Questo produce una doppia distorsione:

- privatizzazione degli extra-margini nei momenti espansivi;
- socializzazione dei costi nei momenti recessivi.

7. Effetti nel breve periodo

È corretto riconoscere che il decreto produce:

- un alleggerimento temporaneo per famiglie e imprese;
- una riduzione della pressione immediata sui bilanci aziendali;
- un contenimento del rischio di crisi produttive nel breve termine.

Tuttavia, questi effetti sono:

- temporanei;
- finanziariamente dipendenti da entrate volatili;
- non accompagnati da riforme strutturali.

8. Effetti nel lungo periodo: i rischi sistemici

Nel medio-lungo periodo il modello adottato comporta rischi rilevanti:

1. **Sottoinvestimento nella transizione industriale**
Minori risorse destinate a innovazione e riconversione.
2. **Competitività fragile**
Dipendenza da compensazioni anziché riduzione strutturale dei costi.
3. **Instabilità finanziaria delle misure**
Legame diretto tra prezzo CO₂ e sostenibilità del sostegno.
4. **Rinvio delle riforme strutturali**
Nessuna modifica dell'assetto del mercato elettrico.

Il rischio è che l'emergenza diventi strutturale e la compensazione diventi ordinaria amministrazione.

9. La posizione della CGIL

La CGIL ritiene necessario un cambio di paradigma:

- utilizzo pluriennale e programmato delle risorse ETS per investimenti strutturali;
- riforma del mercato elettrico e del meccanismo di formazione dei prezzi;
- introduzione di un meccanismo strutturale sugli extraprofitti;
- rafforzamento del ruolo pubblico nella governance energetica;
- condizionalità sociale e occupazionale per ogni forma di sostegno alle imprese;
- accelerazione dello sviluppo delle rinnovabili, garantendo un quadro di sostegno chiaro, con certezza sui calendari delle aste, sui volumi messi a gara e sulle tempistiche amministrative;
- ruolo attivo del governo nel dibattito europeo sulla riforma del design del mercato elettrico evitando interventi nazionali unilaterali che frammentino il mercato interno;
- Rafforzare il quadro regolatorio dei PPA come strumento di stabilizzazione dei prezzi elettrici.

Senza una strategia industriale energetica integrata, il Paese continuerà a rincorrere le crisi.

10. Conclusione

Il Decreto “Bollette” non è privo di effetti utili nel breve periodo.
Ma rappresenta una scelta di rinvio.

Invece di intervenire sulle cause del caro energia, si preferisce intervenire sulle conseguenze.
Invece di investire strutturalmente nella trasformazione, si utilizzano risorse straordinarie per coprire squilibri ordinari.

La CGIL ritiene che questa impostazione, se reiterata, rischi di produrre un indebolimento strutturale del sistema produttivo italiano e un ritardo nella transizione energetica.

Il Paese ha bisogno di una politica industriale energetica, non di una sequenza di decreti emergenziali.

Il sistema ETS, l'utilizzo dei proventi e i profili di compatibilità europea

1. Inquadramento normativo europeo

Il sistema europeo di scambio delle quote di emissione è disciplinato dalla Direttiva 2003/87/CE, più volte modificata e rafforzata nel quadro del pacchetto “Fit for 55”.

Il meccanismo si fonda sul modello “cap and trade”:

- fissazione di un tetto complessivo alle emissioni (cap);
- assegnazione e messa all'asta di quote di emissione (EUA);
- obbligo per gli operatori di restituire quote pari alle emissioni effettive.

Il sistema persegue una finalità ambientale: ridurre progressivamente le emissioni di gas serra attraverso un segnale di prezzo.

2. Disciplina delle entrate da asta

La direttiva prevede che le quote non assegnate gratuitamente siano collocate tramite aste pubbliche. I proventi spettano agli Stati membri.

L'articolo 10 della direttiva stabilisce che:

- almeno il 50% delle entrate debba essere destinato a finalità climatiche e ambientali;
- gli Stati debbano rendicontare l'utilizzo delle risorse.

Le finalità ammissibili comprendono:

- promozione delle energie rinnovabili;
- efficienza energetica;
- innovazione industriale a basse emissioni;

- sostegno alle famiglie vulnerabili;
- compensazione dei costi indiretti ETS per imprese esposte a rischio di delocalizzazione.

Ne deriva che l'utilizzo delle risorse per misure di sostegno alle imprese energivore è giuridicamente consentito, purché conforme alla disciplina sugli aiuti di Stato.

3. Compensazioni per costi indiretti ETS

Il costo ETS si trasferisce nel prezzo dell'energia elettrica, in quanto i produttori incorporano il prezzo delle quote nel costo marginale di produzione.

Le imprese energivore sostengono quindi un "costo indiretto ETS".

La compensazione di tali costi è ammessa nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato, attualmente regolata dalle linee guida sugli aiuti di Stato per il clima, l'energia e l'ambiente (CEEAG).

Le condizioni principali sono:

- limitazione ai settori esposti a rischio di carbon leakage;
- calcolo parametrico basato su benchmark europei;
- divieto di sovracompensazione;
- rispetto dei massimali di intensità di aiuto.

Pertanto, sotto il profilo strettamente giuridico, l'intervento del decreto risulta compatibile con il diritto dell'Unione, nella misura in cui rispetti tali parametri.

4. Profili critici di coerenza sistemica

Pur essendo formalmente compatibile, l'utilizzo estensivo delle entrate ETS per compensazioni presenta alcune criticità di coerenza con l'impianto originario della direttiva.

a) Finalità ambientale vs. funzione compensativa

L'ETS nasce come strumento di internalizzazione del costo ambientale e incentivo alla transizione.

Un impiego prevalente delle risorse per neutralizzare gli effetti del prezzo del carbonio può ridurre l'effetto segnale del sistema, attenuandone la funzione incentivante.

Sebbene la compensazione sia ammessa, un uso sistematico e strutturale può entrare in tensione con la ratio della normativa europea.

b) Rischio di attenuazione dell'effetto prezzo

Se la compensazione copre una quota significativa dei costi indiretti, si determina una riduzione dell'impatto economico del carbon pricing su determinati settori.

Questo può:

- rallentare investimenti in efficienza;
- ridurre la spinta alla decarbonizzazione industriale;
- generare una dipendenza strutturale dal sostegno pubblico.

Il diritto europeo consente la compensazione per evitare rilocalizzazioni, ma non prevede che essa diventi una misura permanente di sostegno alla competitività.

5. Volatilità delle entrate e sostenibilità finanziaria

Le entrate ETS dipendono da:

- prezzo della CO₂ sul mercato europeo;
- quantità di quote messe all'asta;
- ciclo economico.

Non costituiscono un gettito stabile e predeterminabile.

L'utilizzo delle entrate per finanziare misure ricorrenti di contenimento delle bollette comporta un rischio di instabilità finanziaria:

- in caso di riduzione del prezzo della CO₂, le risorse si riducono;
- la sostenibilità delle compensazioni diventa incerta;
- lo Stato può essere costretto a reperire risorse alternative.

Il diritto europeo non vieta tale utilizzo, ma non garantisce la stabilità delle risorse.

6. Confronto europeo e differenziazione strategica

Il quadro normativo è uniforme per tutti gli Stati membri. Le differenze emergono nell'uso politico delle entrate.

Alcuni Paesi:

- destinano quote rilevanti a fondi pluriennali di trasformazione industriale;
- integrano ETS in una strategia organica di politica energetica.

L'Italia tende a utilizzare una quota significativa per misure compensative di breve periodo.

La compatibilità giuridica è la medesima; differente è la coerenza strategica con gli obiettivi di transizione.

7. Compatibilità con la disciplina sugli aiuti di Stato

Le compensazioni devono rispettare:

- i criteri settoriali;
- i limiti di intensità di aiuto;

- l'obbligo di evitare sovracompensazione;
- la notifica o il regime autorizzato.

Qualora le misure eccedessero tali parametri, potrebbero emergere profili di incompatibilità.

In assenza di tali violazioni, il rischio non è giuridico, bensì economico-strutturale.

8. Valutazione conclusiva

Sotto il profilo strettamente giuridico:

- l'utilizzo delle entrate ETS per compensazioni è consentito dalla normativa europea;
- la misura è compatibile con la direttiva, purché rispetti le condizioni sugli aiuti di Stato;
- non si configura una violazione diretta del diritto dell'Unione.

Sotto il profilo sistemico e strategico:

- un uso strutturale delle entrate per finalità compensative può indebolire la funzione trasformativa del sistema ETS;
- si determina una tensione tra obiettivo ambientale e funzione redistributiva;
- si rischia di costruire politiche permanenti su entrate intrinsecamente volatili.

Il nodo, pertanto, non è la legittimità formale dell'intervento, che sarà valutata dalla Commissione Europea, bensì la sua coerenza con una strategia industriale e climatica di lungo periodo.