



Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

Osservazioni CNA

**Autorità di regolazione per energia reti e ambiente**

**Audizioni periodiche 2022**

**CRISI ENERGIA: PROSPETTIVE E PROPOSTE  
SETTORIALI**

**28 Novembre 2022**

## **Introduzione**

Il tema scelto dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente come oggetto delle annuali Audizioni con gli stakeholder è quello della crisi energetica che ormai da più di un anno affligge l'Europa ed il nostro paese.

Già lo scorso anno l'occasione delle Audizioni ci aveva trovati preoccupati per le prime impennate dei prezzi energetici, in quel frangente storico legati a cause congiunturali a seguito della ripresa post pandemica dell'economia globale e solo successivamente aggravate dall'aggressione russa all'Ucraina. Il conflitto non ha fatto che aggravare una situazione già innescata da meccanismi economici internazionali che solo oggi possiamo leggere in maniera più chiara: la scelta della Cina di operare lo shift energetico a favore del gas per abbattere l'uso del petrolio a fini energetici, produttivi e di riscaldamento privato ha fatto sì che la domanda di gas pendesse tutta verso est, lasciando scoperto il fabbisogno europeo e mettendo in crisi non solo la ripresa economica ma in generale il sistema dell'approvvigionamento energetico del paese.

Tale scenario si è drammaticamente aggravato con il conflitto scoppiato lo scorso febbraio, che ha messo in evidenza – se mai ce ne fosse stato bisogno – come l'energia rappresenti un elemento chiave nel contesto geopolitico globale e come il suo utilizzo – anche come strumento di ricatto - sia in grado di mettere in ginocchio un intero continente.

La crisi energetica ha colto impreparati tutti i paesi europei, ma l'Italia si trova a scontare più di altri tutta una serie di criticità che da sempre la caratterizzano: la quasi totale dipendenza energetica dall'estero, la mancanza di materie prime, l'incertezza nell'adottare scelte strategiche energetiche ed industriali e, paradossalmente, anche l'incertezza nell'implementazione di quelle scelte strategiche che invece, ad un certo punto, si è deciso di adottare.

Se si fosse perseguita con più determinazione e coraggio la strada della transizione energetica e climatica, indicata dal Green Deal europeo per contenere il rischio climatico e riconvertire la nostra economia sulla base dei criteri di sviluppo sostenibile, il paese



avrebbe sofferto di meno gli effetti della crisi e non si troverebbe oggi a stravolgere il percorso già attivato.

Come CNA, riteniamo che la transizione energetica rappresenti proprio la chiave per superare l'attuale stallo e che vada confermato l'impegno verso tale obiettivo, attraverso l'implementazione di scelte politiche in grado di superare la logica emergenziale che ha caratterizzato l'ultimo anno e di definire percorsi di medio-lungo periodo in grado di dare una prospettiva al sistema economico e sociale italiano.

Sarebbe infatti difficile superare una crisi energetica tanto forte senza avviare un piano di investimenti in grado di fare crescere una fonte energetica che, come paese, possiamo concretamente controllare e governare e attraverso cui sperare nella ripresa della produzione manifatturiera: quella rinnovabile. Un forte impegno in tal senso è essenziale per ridurre la dipendenza energetica italiana ed emancipare quanto più possibile il mix energetico nazionale dall'uso del gas, riportando tale fonte al ruolo di transizione che sia la SEN che il PNIEC le avevano assegnato e a cui l'attuale crisi ha ampliato i confini.

Due cose è bene ricordare: la prima, che le scelte di messa in sicurezza energetica del paese hanno optato, tra l'altro, per la differenziazione dei paesi da cui acquistare la risorsa gas. Ciò ha potuto assicurare nell'immediato, ma va sottolineato che il riempimento degli stoccaggi quest'anno è stato effettuato anche grazie al gas russo. Il prossimo anno non sarà così, ed i nuovi recenti contratti con i paesi del Nord Africa e con quelli caucasici potrebbero non assicurare il pieno soddisfacimento del fabbisogno nazionale; la seconda, che il gas rappresenta sempre e comunque una risorsa energetica fortemente influenzata dalle crisi geopolitiche, a prescindere da chi lo produce e lo vende.

Quanto premesso, ci conferma in un orientamento favorevole all'ulteriore sviluppo delle energie rinnovabili e della generazione distribuita, in cui il ruolo delle piccole imprese sia messo in risalto da un coinvolgimento diretto ed attivo, sfruttandone le caratteristiche tipiche – la numerosità ed il forte radicamento territoriale.

Tale opzione permetterebbe a nostro avviso di non distogliere oltre risorse preziose – e sempre più limitate – da obiettivi già fissati e per i quali si sta lavorando da tempo, per



destinarle a progetti di sviluppo che nel lungo periodo allontaneranno sempre più il paese da processi di crescita virtuosi.

Entrando nel merito dei singoli temi prioritari, inviamo di seguito alcuni approfondimenti e proposte.

### **Costo dell'energia**

Il tema della riduzione del costo dell'energia per le piccole imprese assume un ruolo essenziale nella prospettiva del superamento dell'attuale crisi, per dare respiro ad un soggetto del sistema produttivo nazionale che ricopre un ruolo fondamentale, sia per numerosità che per PIL prodotto annualmente.

Già ad inizio dicembre dello scorso anno la CNA aveva evidenziato le difficoltà che le piccole imprese, seppure allora in maniera non generalizzata, iniziavano a subire a causa dei rincari, con bollette già allora – in alcuni casi – raddoppiate.

In questi mesi gli effetti sono diventati sempre più pesanti e insostenibili, sia per l'entità ma soprattutto per **il perdurare della situazione e le incertezze dei prossimi mesi.**

Una ricognizione fatta nel mese di settembre su un campione di bollette dei nostri associati, offre alcune indicazioni relative all'impatto degli attuali costi energetici sui conti delle aziende. Pur con tutte le differenze legate al tipo di fornitura e di contratto, si può affermare che nei primi 7-8 mesi del 2022 i costi energetici sostenuti dalle imprese sono in molti casi **triplicati** rispetto allo stesso intervallo temporale del 2021. E se prendiamo il costo unitario minimo pre-crisi, ed il valore di picco di questi mesi, vediamo variazioni anche di 6-7 volte superiori.

Questo dato, di per sé preoccupante, lo diventa ancor più analizzando ***l'impatto degli aumenti sui costi totali di produzione.***

Dall'indagine emergono settori non tipicamente energivori, anche di servizio, che – a seguito dei rincari – vedono un'incidenza della spesa energetica sul totale dei costi

aziendali che ha raggiunto valori anche del 40%. Una situazione da “allarme rosso” che sta davvero mettendo a rischio l’operatività delle aziende e la loro stessa sopravvivenza. Al di sotto di queste punte di criticità estrema si trovano un’ampia gamma di attività (sia manifatturiere che di servizio) dove l’incidenza dei costi energetici oscilla oggi tra il 10% e il 15%; è il caso, ad esempio di molti piccoli operatori del comparto alimentare, delle aziende di lavorazione di plastiche e, della produzione di tessuti, della lavorazione del cuoio, o di alcuni specifici servizi di riparazione (si pensi alle carrozzerie).

Il dato significativo è che, **in tutti i casi**, tale incidenza si è attestata su valori sostanzialmente **doppi rispetto al 2021**. Questo ci dice che, anche laddove ci riferiamo a settori o singole imprese le cui bollette, in valori assoluti, non hanno raggiunto valori elevatissimi, le stesse aziende si **trovano a gestire mensilmente flussi di cassa imprevisti** con conseguenti **problemi di liquidità**. Le evidenze che abbiamo ad oggi, circa le conseguenze sulle imprese di tale situazione, ci indicano un 13,6% di imprese non più nelle condizioni di proseguire l’attività e un 21,2% costretta a ridurre l’attività e conseguentemente anche l’occupazione.

Gli attuali prezzi dell’energia sono tali da suggerire **una riconsiderazione del concetto stesso di “azienda ad elevata intensità energetica” prevista dalla normativa**. Oggi sarebbe forse più utile parlare di **“aziende ad elevata spesa energetica”** in considerazione dell’incidenza delle bollette sui costi totali di produzione, e su questo nuovo concetto orientare le politiche nazionali anche ai fini delle agevolazioni. **Solo un meccanismo di aiuti e sostegni basato su questo indicatore consentirebbe di sostenere le piccole aziende che risultano energivore “in senso relativo”, ossia con riferimento alla struttura dei loro costi interni**.

Le misure adottate dal Governo negli ultimi mesi per ammortizzare i rincari delle bollette sono state positive per ridimensionare i repentini aumenti, ma l’entità del fenomeno è così alto che i quasi 70 miliardi (oltre alle ulteriori risorse stanziare con la Legge di Bilancio) non hanno potuto neanche lontanamente compensare gli effetti della crisi (basti pensare che i valori sopra illustrati sono comprensivi di alcune misure, quali l’alleggerimento di OGS e IVA).

Vale la pena, in proposito, ricordare che l'impennata dei prezzi energetici si è innestata, nel caso delle piccole imprese, su **una bolletta che già prima della crisi era la più cara d'Europa**. In tal senso le analisi sono sempre state univoche, dimostrano che le cause di tale disparità vanno rintracciate in una struttura iniqua della bolletta stessa. Dietro accise e oneri di varia natura si cela, infatti, una vera e propria forma di tassazione di tipo indiretto che sfugge dal calcolo della pressione fiscale e che incide soprattutto sulle imprese più piccole.

Il confronto tra la spesa elettrica di un'impresa italiana e una europea è sempre penalizzante per le nostre imprese, sia si tratti di imprese manifatturiere sia per quelle del terziario; una piccola impresa italiana paga l'energia in media otto volte di più di una omologa impresa francese o tedesca. Differenziale che ogni anno si traduce in un incremento dei costi del servizio per famiglie e imprese e in una riduzione dei margini competitivi rispetto ai nostri competitors europei.

L'attuale sistema degli **OGS** – di per sé iniquo e sperequato – è stato sospeso dalla normativa emergenziale per consentire di ammortizzare gli impatti dei maggiori costi energetici, di fatto attraverso una **fiscalizzazione** che da tempo auspichiamo al fine di riformare la bolletta.

Come CNA confermiamo l'opportunità che **tale opzione trovi conferma definitiva per via normativa**, rimuovendo - secondo una roadmap graduale e progressiva - le diverse voci degli oneri generali e trasferendole alla fiscalità generale.

Si tratta di un intervento volto anche a razionalizzare le risorse disponibili; finora la normativa emergenziale ha impegnato diversi miliardi sulla sospensione degli oneri. Ammontare che avrebbe potuto essere ridimensionato attraverso una tempestiva ed opportuna riforma strutturale.

Inoltre, riteniamo opportuno prevedere che la riforma della fiscalità energetica risulti effettivamente coerente con il principio europeo del "chi inquina paga", attraverso la previsione di misure premianti di quelle realtà più virtuose dal punto di vista della



---

riduzione dei consumi, che abbiano implementato misure di efficientamento energetico e che abbiano conseguentemente abbattuto il proprio livello di emissioni.

### **Trasparenza dei mercati e consumatore consapevole**

La situazione di crisi energetica ci porta a riflettere anche su un tema da sempre caro a questa Autorità, quello del **consumatore consapevole**.

Analizzando le bollette delle aziende sono emersi con nettezza i benefici di cui hanno goduto quelle imprese che hanno visto rincari più “leggeri” in quanto hanno potuto/saputo gestire con vari mezzi i propri contratti e consumi energetici. Sono in essere forti differenze tra aziende - pur con caratteristiche settoriali, dimensionali e produttive analoghe - in funzione del tipo di fornitore e del tipo di contratto, della possibilità o meno di intervenire sui processi di produzione, e soprattutto in funzione di eventuali comportamenti virtuosi adottati in precedenza o immediatamente a seguito degli aumenti tariffari.

In sostanza tra chi è intervenuto preventivamente o comunque in tempo e chi, non per sua colpa ma a causa della scarsa consapevolezza sulla rilevanza della componente energia nella propria attività, ha **atteso l'arrivo degli effetti della crisi**.

Dobbiamo allora sfruttare positivamente questa emergenza, che ha notevolmente innalzato l'attenzione di tutti sul tema energia, per superare complessivamente quei ritardi non solo strutturali del sistema energetico nazionale ma anche di conoscenza e disponibilità per gli utenti di strumenti utili a meglio gestire le proprie forniture di energia.

Da questo punto di vista dobbiamo comunque evidenziare come i mercati energetici, in questo anno, hanno mostrato storiche e profonde debolezze. E' noto come la salita dei prezzi sia avvenuta ben prima dall'avvio del conflitto, a causa delle pressioni che arrivavano dalla domanda nella fase di ripresa post-covid e di una conseguente inadeguatezza dell'offerta.



---

Ma non solo. In questi mesi in particolare sul mercato liberalizzato sono emerse nettamente le conseguenze derivanti da carenze in termini di effettiva concorrenzialità e trasparenza. Ciò ha portato, nel migliore dei casi, all'assenza di offerte utili a rispondere alle esigenze della domanda e, nei casi più gravi, a veri e propri comportamenti scorretti quali modifiche unilaterali dei contratti (che hanno reso necessario un apposito intervento normativo ed un rafforzamento del controllo da parte di ARERA), a richieste ingiustificate inerenti i depositi cauzionali, fino ad arrivare alla interruzione dei contratti.

Tale situazione ha anche indebolito l'efficacia degli strumenti di cui i sistemi associativi si erano dotati nel tempo per supportare le imprese nelle loro scelte di fornitura, quali le forme aggregate di acquisto, proprio in funzione della carenza di offerte in grado di rispondere adeguatamente. Inoltre ha reso evidente il **ruolo di paracadute che è stato garantito dal regime tutelato** per i clienti che ne hanno potuto ancora godere.

Per tale ragione abbiamo apprezzato l'intervento regolatorio che ha di fatto stabilito un ulteriore periodo di tre mesi la possibilità di continuare ad essere serviti nel servizio di maggior tutela. Riteniamo però che, data l'incertezza sull'immediato futuro del mercato energetico, che **tale proroga debba essere allungata, con un intervento normativo, fino a tutto il 2023.**

### **Autoproduzione di energia e Comunità energetiche**

Tra le piccole e medie imprese il caro energia ha fatto innalzare notevolmente l'interesse verso interventi di miglioramento delle proprie prestazioni energetiche e, soprattutto, verso le opportunità di autoprodursi la propria energia.

Abbiamo già richiamato in premessa la necessità di intervenire con decisione per sfruttare il potenziale delle PMI in termini di realizzazione di un ampio piano di interventi di Autoproduzione, colmando il gap che ancora non consente alle piccole imprese di partecipare pienamente al percorso di transizione energetica.



---

Infatti, se è vero che la riduzione dei costi di installazione avuta negli anni, congiuntamente all'aumento dei prezzi dell'energia, ha certamente ridotto in maniera significativa i costi delle installazioni da FER, in particolare per il fotovoltaico (tecnologia particolarmente adatta alle PMI), occorre evidenziare che il costo unitario dell'intervento è certamente maggiore per impianti più piccoli. Inoltre, in condizioni normali e comunque auspicando un rapido ritorno a prezzi energetici sostenibili, il tempo di ritorno dell'investimento per una piccola impresa si aggira intorno ai 7 anni, e non sempre è sufficiente ad orientare le scelte di investimento delle imprese.

Come CNA abbiamo stimato una superficie complessiva di 400 milioni di mq nella disponibilità delle PMI, utile ad ospitare piccoli impianti fotovoltaici per autoproduzione. Sfruttandola interamente si avrebbe un grande "campo fotovoltaico diffuso" con una potenza stimabile in circa 50.000MW, ossia più del doppio di tutto ciò che il Paese ha installato fino a questo momento.

Siamo consapevoli che non è più il tempo dei vecchi incentivi forse, in alcuni casi, anche troppo elevati e comunque mal orientati, ma riteniamo che attraverso la **leva fiscale** si potrebbe sfruttare questo potenziale.

L'utilità del fotovoltaico è emersa chiaramente per quelle migliaia di imprese, famiglie ed enti locali che hanno investito negli anni e che, in questa fase, sono stati almeno in parte "protetti" dai rincari; rappresenta dunque una leva rapida di alleggerimento delle bollette delle imprese. Per accelerare tali investimenti proponiamo di introdurre agevolazioni fiscali a sostegno delle PMI, mutuando il meccanismo del credito d'imposta al 50% già previsto per l'edilizia residenziale. Ciò consentirebbe, nell'immediato, di coinvolgere circa 200mila piccole imprese nell'installazione di impianti medio-piccoli (fino a 200KW).

Inoltre per i piccoli impianti è forte la necessità di individuare misure di **valorizzazione dell'energia immessa in rete** maggiormente in grado di dare il giusto riconoscimento all'energia ceduta ed accessibili alle PMI, che non sono in grado di gestire una negoziazione diretta e, ad oggi, trovano difficoltà a gestire meccanismi di vendita a lungo

---

termine (ad esempio ppa). Un'occasione per intervenire in tal senso è data dal previsto decreto attuativo del d.lgs 199/2020.

L'implementazione della produzione rinnovabile ai fini dell'autoconsumo deve rappresentare però una opportunità per ridimensionare i costi energetici e non, come constatiamo sia stato finora l'orientamento politico, una esperienza da penalizzare attraverso l'applicazione di una tassazione iniqua ed ingiustificata. Con l'art. 15 bis del DL 4 del 2022, che ha introdotto la **tassazione dei cosiddetti extra-profitti sull'energia generata da fonti rinnovabili**, sono stati colpiti anche gli impianti di autoproduzione realizzati dalle piccole imprese, riservando ad essi lo stesso trattamento destinato agli impianti su larga scala che, al contrario, producono energia da fonti rinnovabili esclusivamente per la vendita sul mercato.

È per questo motivo che riteniamo necessario che l'Autorità si faccia parte diligente verso il Governo ed il Parlamento affinché gli impianti fino ad 1 MW di potenza e destinati esclusivamente all'autoproduzione siano esclusi dall'ambito di applicazione della norma.

Il riferimento all'art. 15 bis del DL 4/2022 ci porta alla riflessione che, di fatto, si sia verificato nel nostro paese un primo tentativo di approccio alla realizzazione del **decoupling tra energia elettrica e gas** tanto auspicato quale strumento per ridimensionare le dinamiche di formazione del prezzo sul mercato.

Si tratta di un fattore certamente positivo, che va nella direzione di un mercato dell'energia più moderno ed efficiente; tuttavia richiamiamo l'attenzione sulla necessità che il processo di ristrutturazione del mercato in questo senso necessiti contestualmente della definizione di un quadro normativo e regolatorio adatto a governare i nuovi processi e a definire i nuovi meccanismi di funzionamento.

Nell'ottica del superamento della crisi attuale, è necessario avere uno scenario certo e definito di regole entro cui gli attori economici possano fare adeguate scelte di investimento e tale da permettere la distribuzione equa dei benefici tra i vari attori della filiera.

Si pensi, ad esempio, a quanto previsto attraverso i meccanismi di **energy release e gas release**. Le norme e le procedure attuali orientano tali opportunità sulle imprese di grande dimensione, escludendo da tale beneficio molte PMI potenzialmente interessate.

Si tratta di fatto di forme di attuazione dei più volte annunciati interventi di disaccoppiamento dei prezzi dell'energia, che non possono in alcun modo andare ad esclusivo vantaggio di pochi operatori. Riteniamo dunque che in tutte le procedure di energy e gas release debbano essere previste quote di riserva dedicate alle piccole imprese le cui possibilità di accesso devono essere favorite attraverso procedure semplici ed a loro misura.

Un ultimo accenno è bene dedicarlo alle **Comunità energetiche rinnovabili**, che destano il forte interesse delle piccole imprese. Siamo ancora in attesa del completamento del quadro normativo previsto, dopo una fase di sperimentazione che ha prodotto un numero limitato di esperienze.

Riteniamo che, oltre all'adozione dei decreti attuativi, sia necessario procedere alla definizione di un modello standard da mettere a disposizione dei diversi soggetti – e delle piccole imprese in particolare – per sviluppare il potenziale delle PMI quali soggetti propulsori delle CER all'interno dei distretti produttivi.

Occorre evidenziare come, ad oggi, i progetti di CER siano per lo scaturiti da interventi di iniziativa pubblica (modello a cui sono dedicati anche i Fondi PNRR). Riteniamo che per lo sviluppo delle CER sia fondamentale puntare ad iniziative che abbiano un ruolo trainante da parte dei soggetti privati, in particolare PMI.

Come Confederazione, anche grazie al supporto di GSE, abbiamo implementato un'ampia azione informativa e formativa, ed anche il completamento del quadro normativo, rimuovendo alcuni vincoli oggi indubbiamente penalizzanti, potrà sollecitare un maggior coinvolgimento delle PMI.

Si tratta di sfruttare gli esistenti distretti produttivi per creare soggetti di autoproduzione e autoconsumo che portino alle piccole imprese il duplice beneficio della riduzione dei costi energetici e della valorizzazione dell'energia prodotta.

**Sintesi delle proposte:**

- ✓ **Ridefinire politiche e sostegni in funzione di un nuovo concetto di impresa ad alta incidenza della spesa energetica**
- ✓ **Riforma delle bollette e fiscalizzazione degli oneri generali di sistema**
- ✓ **Proroga regime di tutela per le microimprese**
- ✓ **Sostenere gli investimenti delle PMI in piccoli impianti di Autoproduzione da FER**
- ✓ **Semplificare i procedimenti di autorizzazione e connessione nel loro complesso**
- ✓ **Individuare, per i piccoli impianti, idonei meccanismi di valorizzazione dell'energia immessa in rete**
- ✓ **Escludere i piccoli impianti di Autoproduzione dall'applicazione della norma sugli Extraprofiti FER**
- ✓ **Nelle procedure di energy release e gas release, adottare quote di riserva e procedure semplificate dedicate alle piccole imprese**
- ✓ **Completare l'adozione della normativa CER e favorire la capacità delle PMI di svolgere un ruolo proattivo nella realizzazione delle stesse**

