



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.1.2014
COM(2014) 21 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Costi e prezzi dell'energia in Europa

{SWD(2014) 19 final}
{SWD(2014) 20 final}

Introduzione

Gli aumenti dei prezzi dell'energia figurano tra le principali preoccupazioni politiche in quanto creano ulteriori oneri per le famiglie e l'industria¹ già in difficoltà e influiscono sulla competitività complessiva dell'Europa. La Commissione europea, in risposta a una richiesta del Consiglio europeo, ha preparato un'approfondita analisi dei costi e dei prezzi dell'energia in Europa, per consentire ai responsabili politici di comprendere il contesto generale, gli effetti dei recenti aumenti dei prezzi sui consumatori e le implicazioni politiche.

La relazione fornisce dati completi e dettagliati tratti da un'ampia serie di fonti, esamina le tendenze dei costi e dei prezzi dell'energia e ne valuta le possibili cause, traendo conclusioni utilizzabili per l'adozione di decisioni informate sulle misure politiche necessarie per affrontare la questione². La relazione è allegata alla presente comunicazione³.

La relazione riguarda in particolare i prezzi del gas e dell'energia elettrica. Nei mercati globali del petrolio e del carbone, i consumatori di energia di tutto il mondo pagano in linea di massima lo stesso prezzo. Ne consegue che le differenze di prezzo, che possono far aumentare i costi per i consumatori e creare vantaggi o svantaggi concorrenziali, destano meno preoccupazioni. Per questo motivo, nella relazione non si dedica molto spazio ai due combustibili menzionati e al settore dei trasporti.

I prezzi dell'energia, in particolare dei combustibili fossili, sono aumentati negli ultimi anni. L'aumento dei costi e dei prezzi dell'energia non è una novità. Da secoli l'Europa lotta costantemente per assicurare una fornitura adeguata di energia economicamente accessibile. La differenza è che oggi nel settore europeo dell'energia è in pieno atto un importante tentativo di affrancarsi dai combustibili fossili importati e, a tale scopo, sono necessari investimenti molto elevati, per di più in un momento di incertezza economica. Inoltre, il divario dei prezzi dell'energia tra l'UE e i principali partner economici si è ampliato per una serie di motivi, su molti dei quali l'Europa ha scarsa influenza. Le iniziative per la decarbonizzazione della produzione di energia elettrica hanno determinato una forte crescita dell'energia eolica e solare in particolare, con considerevoli ripercussioni sulle reti e sui costi della produzione energetica. Si stanno anche valutando forniture di gas alternativi, come il gas di scisto o il gas caspico, che richiedono ulteriori investimenti. Al contempo, è in corso il passaggio dei settori europei del gas e dell'energia elettrica dai monopoli pubblici ai mercati liberalizzati costituiti da imprese private competitive, in cui sono gli utenti, anziché i contribuenti, a sostenere il costo dei nuovi investimenti nel campo dell'energia.

Gli effetti che tutti questi cambiamenti hanno tra di loro possono essere interpretati e anticipati in vari modi. La liberalizzazione del mercato dovrebbe favorire una maggiore concorrenza e pertanto la disponibilità di un'energia più efficiente ed economica. Le politiche in materia di ambiente e di clima e la decarbonizzazione dovrebbero garantire la sostenibilità del settore dell'energia nel lungo periodo, con costi dichiarati più elevati nel breve periodo, in particolare in seguito agli investimenti. I governi ritengono che tali cambiamenti possano avere nel breve termine effetti positivi per i consumatori in termini di posti di lavoro e di qualità della vita e contribuire nel lungo periodo agli obiettivi della sostenibilità. Lo stesso settore dell'energia deve adattarsi a molte norme ambientali, commerciali,

¹ "Industria" e dati relativi all'industria nella relazione si riferiscono in generale alle attività commerciali e non solo ai settori manifatturiero o dell'industria pesante.

² EUCO 75/1/13 REV 1, 23 maggio 2013.

³ La raccolta di dati coerenti e completi nel settore dell'energia è problematica, limitando il lavoro di analisi che può essere svolto per valutare la situazione esistente e gli effetti delle politiche. Quelli contenuti nel presente documento e nella relazione di accompagnamento sono i dati più coerenti e recenti disponibili in tutta l'Unione europea.

tecnologiche e regolamentari diverse. Ciò che non è stato previsto è una forte e prolungata contrazione della fiducia economica.

Per garantire che l'Europa possa gestire tutti questi cambiamenti, continuando ad assicurare ai cittadini l'accesso a un'energia sostenibile ed economica e tutelando la competitività industriale, è necessario compiere ogni possibile sforzo a livello europeo e nazionale e, a tale scopo, devono attivarsi anche l'industria e i singoli consumatori.

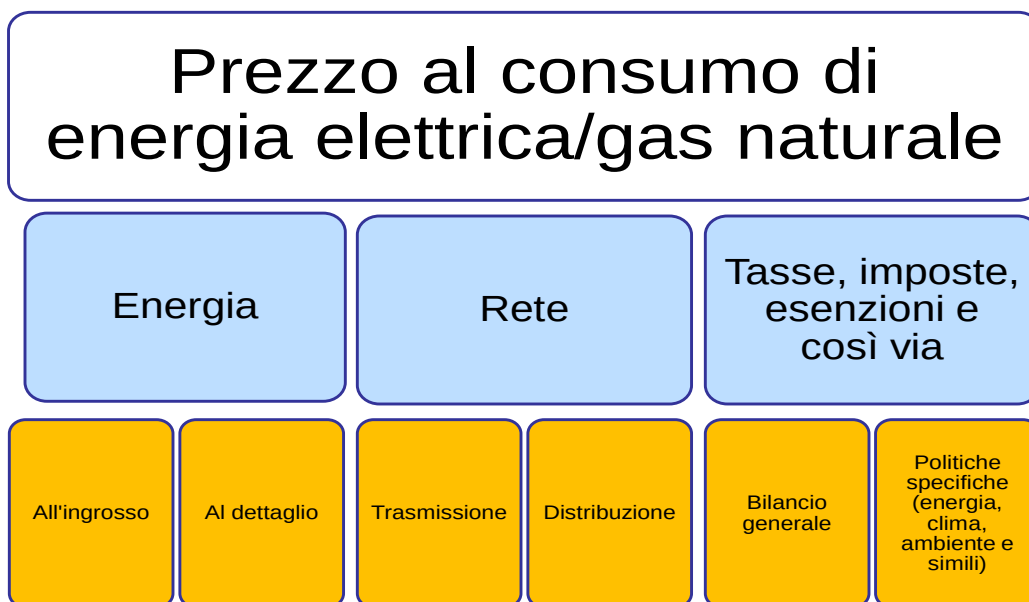
Per capire quali possono essere le misure più efficaci, le sezioni successive forniscono un quadro dell'evoluzione dei costi e dei prezzi dell'energia e dei fattori che determinano i cambiamenti menzionati. In seguito, si prendono in considerazione le ripercussioni sulla competitività globale dell'UE e le future tendenze dei costi e dei prezzi.

In conclusione, la Commissione propone alcune linee di azione allo scopo di mettere i cittadini e l'industria europei in condizione di affrontare con efficacia la sfida dei prezzi dell'energia e di tutelare la competitività dell'Unione europea oggi, fino al 2030 e oltre.

Quali sono le componenti della bolletta dell'energia elettrica?

Come prefazione all'analisi economica che segue, è importante capire ciò che s'intende per costi e prezzi dell'energia. Le bollette dell'energia elettrica dipendono in parte dalla quantità di energia consumata, per cui i costi dell'energia possono essere ridotti utilizzando prodotti più efficienti sotto il profilo energetico o altre pratiche di risparmio energetico. Tuttavia, la componente del *prezzo* delle bollette è spesso considerata più critica e difficile da capire. Il prezzo che i consumatori pagano per l'energia elettrica e il gas è il risultato di vari elementi, sui quali incidono le forze di mercato e le politiche governative.

La componente energia della bolletta consiste in due parti. Primo, la componente di commercializzazione all'ingrosso dei prezzi, che di norma riflette i costi sostenuti dalle imprese per fornire energia alla rete, tra cui quelli per l'acquisto di carburante o per la produzione, il trasporto e la trasformazione, e i costi di costruzione, gestione e demolizione delle centrali elettriche. Secondo, la componente di vendita al dettaglio comprende i costi relativi alla vendita di energia elettrica ai consumatori finali. I costi di rete riflettono i costi delle infrastrutture di trasmissione e di distribuzione legati alla manutenzione e all'espansione delle reti, ai servizi di sistema e alle perdite di rete. Spesso alle tariffe di rete si aggiungono oneri che servono a coprire altri costi come quelli derivanti dagli obblighi di servizio pubblico e dal sostegno tecnologico. Infine, si applicano tasse e imposte, che possono rientrare nel sistema tributario generale (IVA, accise) o essere imposte specifiche a sostegno di politiche energetiche e/o climatiche mirate.



1. Prezzi dell'energia in Europa

Nei mercati del gas e dell'energia elettrica, nonostante un certo grado di commerciabilità globale dei combustibili e delle attrezzature (come le metaniere, le turbine eoliche e simili), esistono nella migliore delle ipotesi prezzi regionali, e più spesso prezzi nazionali o subnazionali, che influiscono sui costi connessi alla vendita al dettaglio e sui prezzi al consumo e possono mettere a repentaglio il mercato unico.

I prezzi al consumo del gas e dell'energia elettrica in Europa⁴ sono aumentati e continuano ad aumentare. Sebbene quasi tutti gli Stati membri abbiano registrato un costante incremento dei prezzi al consumo del gas e dell'energia elettrica, le differenze tra i prezzi nazionali restano rilevanti: i consumatori degli Stati membri con i prezzi più alti pagano da 2,5 a 4 volte più dei consumatori degli Stati membri con i prezzi più bassi⁵. Il divario tra i prezzi massimi e minimi pagati per il gas e l'energia elettrica dai consumatori si è ampliato nel corso del tempo, soprattutto nel caso dei prezzi del gas per usi domestici. Pertanto, i prezzi europei non tendono a convergere, i mercati non riescono a diventare più efficienti e le differenze a livello nazionale persistono.

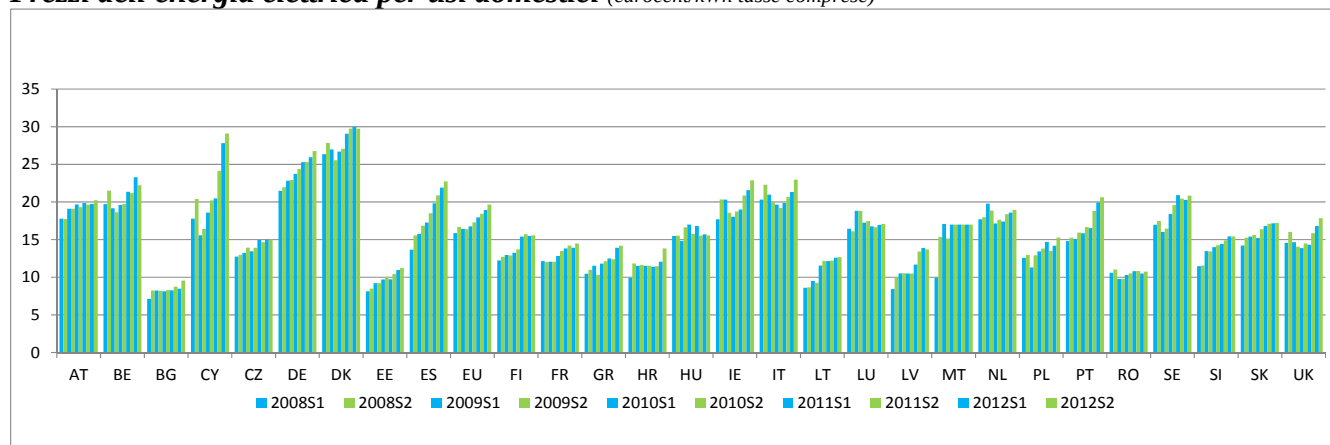
⁴ I prezzi per l'industria sono comunicati in linea con la direttiva 2008/92/CE sulla raccolta dei dati relativi ai prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica e possono riguardare altri consumatori non residenziali. Nel caso del gas, sono presi in considerazione tutti gli usi industriali. Il sistema esclude tuttavia i consumatori che utilizzano il gas per la produzione di energia elettrica in centrali elettriche o in centrali di cogenerazione, per impieghi non energetici (ad esempio nell'industria chimica) e oltre i 4 000 000 di gigajoule (GJ) all'anno.

⁵ Il rapporto è simile per tutti i prodotti energetici (energia elettrica o gas), i tipi di consumatori (domestici o industriali), le fasce di consumatori (piccoli, medi o grandi consumatori), i periodi di tempo (2008-2012) e le unità monetarie (euro, valuta nazionale o standard di potere d'acquisto). Per quest'ultima componente, il rapporto non varia in misura significativa, mentre il contrario vale per la classifica dei vari Stati membri: un paese con un prezzo nominale basso può avere un prezzo relativamente elevato in termini di standard di potere d'acquisto.

Evoluzione dei prezzi al dettaglio per le utenze domestiche

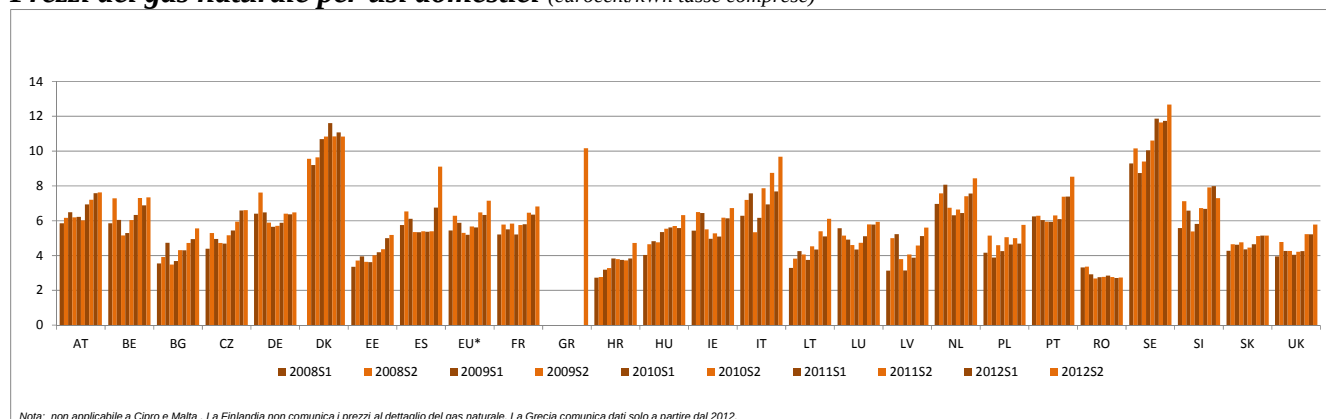
Nell'Unione europea in media i prezzi dell'energia elettrica per usi domestici sono aumentati del 4% all'anno negli ultimi cinque anni (2008-2012)⁶. Nella maggior parte degli Stati membri, si tratta di un aumento superiore all'inflazione. Per il gas, l'aumento dei prezzi per usi domestici è stato pari al 3% all'anno e anche in questo caso è superiore all'inflazione per la maggior parte degli Stati membri. Detto questo, al di là di tali medie esistono notevoli differenze nazionali nel modo in cui i prezzi sono variati nel tempo.

Prezzi dell'energia elettrica per usi domestici (eurocent/kWh tasse comprese)



Fonte: statistiche sull'energia di Eurostat

Prezzi del gas naturale per usi domestici (eurocent/kWh tasse comprese)



Nota: non applicabile a Cipro e Malta. La Finlandia non comunica i prezzi al dettaglio del gas naturale. La Grecia comunica dati solo a partire dal 2012.

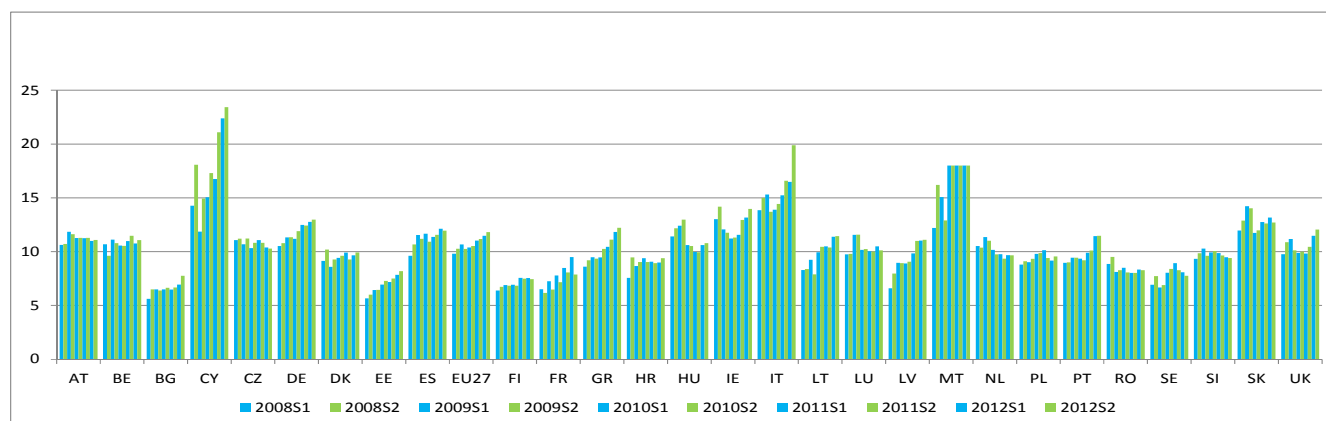
Fonte: statistiche sull'energia di Eurostat

Evoluzione dei prezzi al dettaglio per le utenze industriali

Per l'industria, i prezzi al dettaglio dell'energia elettrica sono aumentati di circa il 3,5% all'anno nello stesso periodo, quindi in misura superiore all'inflazione in metà degli Stati membri, e i prezzi del gas di meno dell'1% all'anno nello stesso periodo, quindi in misura inferiore all'inflazione nella maggior parte degli Stati membri.

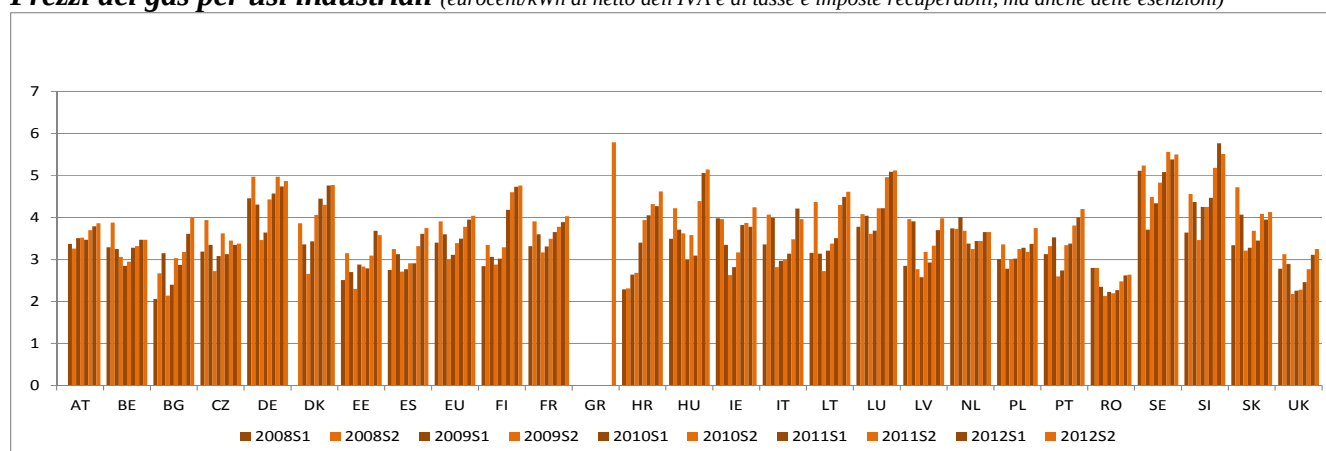
⁶ Questo periodo di tempo è ampiamente usato nella relazione in quanto la metodologia di raccolta dei dati sui prezzi al dettaglio dell'energia di Eurostat è in seguito profondamente cambiata e non è coerente con i dati precedenti o completa per tutti gli Stati membri.

Prezzi dell'energia elettrica per usi industriali (eurocent/kWh al netto dell'IVA e di tasse e imposte recuperabili, ma anche delle esenzioni)



Fonte: statistiche sull'energia di Eurostat

Prezzi del gas per usi industriali (eurocent/kWh al netto dell'IVA e di tasse e imposte recuperabili, ma anche delle esenzioni)



Fonte: statistiche sull'energia di Eurostat

Prezzi all'ingrosso

Rispetto agli sviluppi menzionati riguardo ai prezzi al dettaglio, nel periodo 2008-2012 i prezzi *all'ingrosso* dell'energia elettrica sono diminuiti tra il 35% e il 45% in relazione ai principali parametri europei dell'energia elettrica all'ingrosso. I prezzi all'ingrosso del gas hanno subito fluttuazioni, con riduzioni e ritorni ai livelli precedenti, per cui nell'arco dell'intero periodo non sono stati rilevati aumenti.

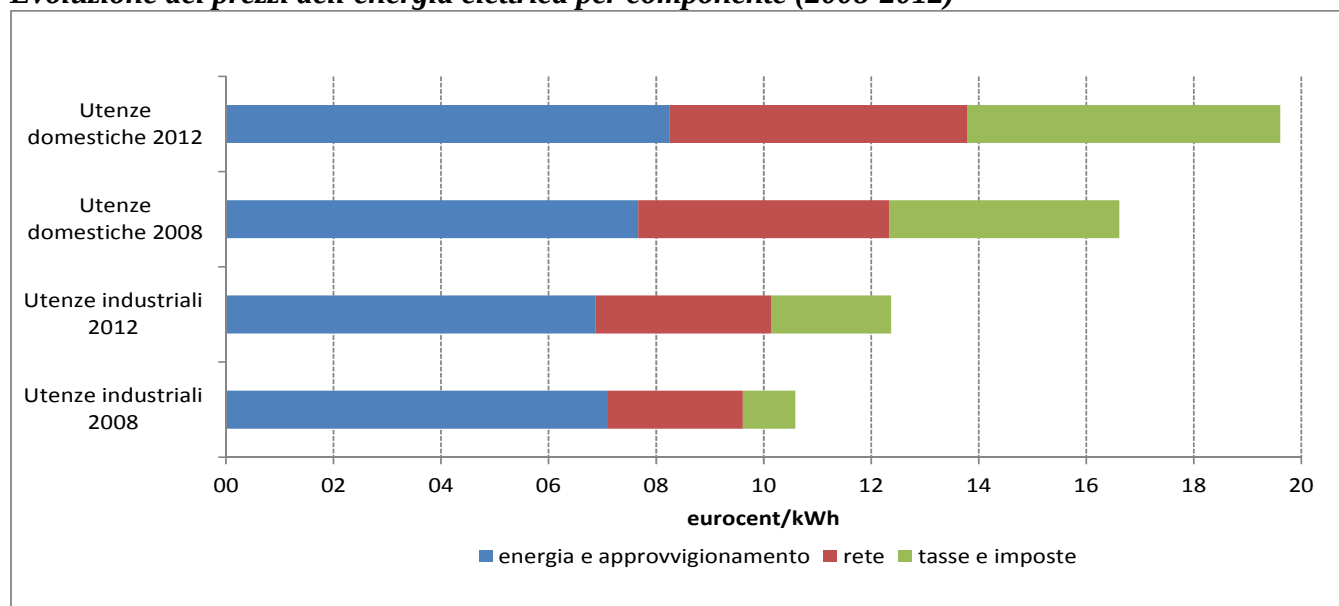
Analisi dei prezzi per componente

Gli aumenti *medi* dei prezzi in Europa menzionati nascondono considerevoli differenze tra gli Stati membri, tra le varie industrie e nel corso del tempo. In alcuni settori è stata constatata una volatilità molto maggiore, come risulta ad esempio dagli aumenti dei prezzi dell'energia elettrica per usi domestici che sono variati tra -2% e +47%; sebbene i prezzi medi del gas per usi industriali nell'Unione europea siano aumentati meno dell'1% all'anno nel periodo 2008-2012, alcune industrie ad alta intensità energetica hanno registrato incrementi dei prezzi del gas compresi tra il 27% e il 40% nel periodo 2010-2012. La relazione di accompagnamento esamina tali differenze, soprattutto tra i settori industriali, e pone in evidenza che i prezzi e le ripercussioni delle politiche sono diversi per utenti diversi. Per comprendere in maniera più adeguata il rapporto tra i prezzi dell'energia e le politiche, è utile disaggregare i prezzi nelle varie componenti.

Evoluzione dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica per componente

La quota relativa della componente energia del prezzo al dettaglio dell'energia elettrica è in generale diminuita nel corso del tempo. Il motivo è che dal 2008 ad aumentare maggiormente è stata la componente fiscale⁷, mentre per le componenti di costo dell'energia elettrica l'incremento è stato più ridotto. Dal 2008 i costi di rete dell'energia sono aumentati del 18,5% per le utenze domestiche e del 30% per le utenze industriali; tasse e imposte sono aumentate del 36% per le utenze domestiche e del 127% per le utenze industriali, al lordo delle esenzioni. Sebbene non siano disponibili dati nazionali uniformi sulle esenzioni, alcuni Stati membri concedono ad alcune industrie ad alta intensità energetica rilevanti esenzioni fiscali che mitigano in misura sostanziale gli effetti degli aumenti della componente fiscale dei prezzi.

Evoluzione dei prezzi dell'energia elettrica per componente (2008-2012)



Fonte: Eurostat. Comprensivi delle tasse nel caso degli usi domestici; al netto dell'IVA e di altre imposte recuperabili ma anche di altre esenzioni nel caso degli usi industriali (dati non disponibili).

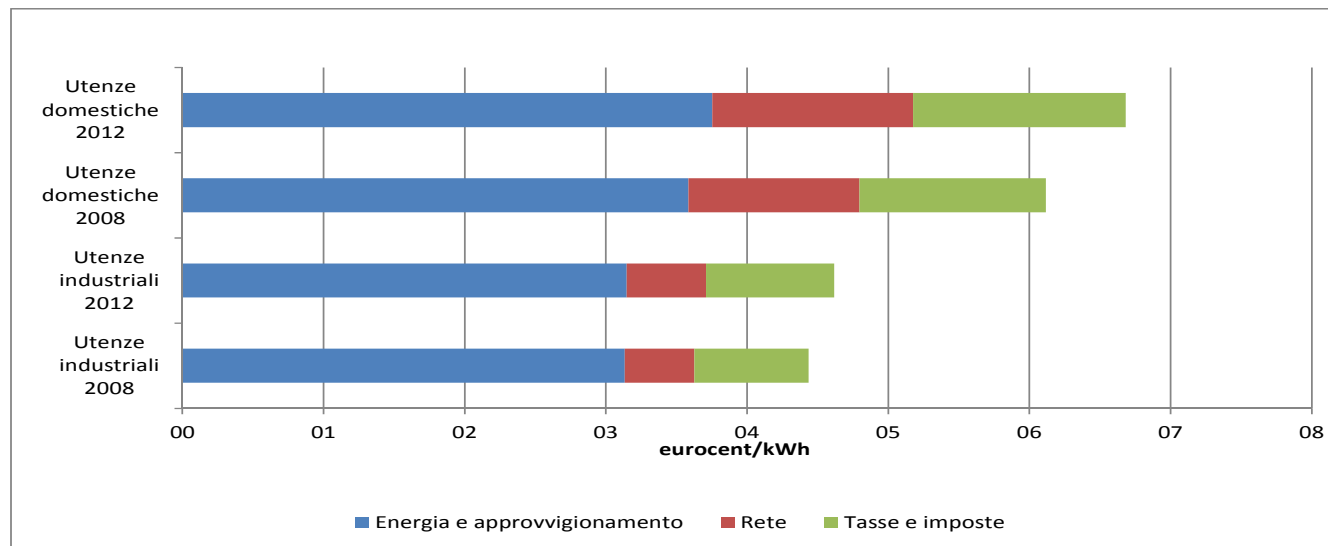
Evoluzione dei prezzi al dettaglio del gas per componente

Nel caso dei prezzi al dettaglio del gas naturale, dal 2008 anche la componente energia è rimasta stabile, mentre in media per l'Unione europea la componente di rete è aumentata del 17% per le utenze domestiche e del 14% per le utenze industriali; tasse e imposte sono aumentate del 12-14% per le utenze domestiche e del 12% per le utenze industriali.

⁷

Per gli usi domestici e quelli industriali (+36,5% e +127%) per il prezzo medio ponderato dell'energia elettrica nell'UE. Per l'industria, la variazione di percentuale è al netto dell'IVA e di altre imposte recuperabili. La percentuale non tiene conto delle esenzioni per l'industria.

Evoluzione dei prezzi del gas per componente (2008-2012)



Fonte: CE, metadati forniti dagli Stati membri. Comprensivi delle tasse nel caso degli usi domestici; al netto dell'IVA e di altre imposte recuperabili nel caso degli usi industriali.

Fattori che influiscono sulla componente "energia" del prezzo

Delle tre componenti dei prezzi dell'energia elettrica (energia, costi di rete e tasse e imposte), la componente di costo dell'energia è in generale la più ampia, anche se la sua quota è in diminuzione. Come menzionato in precedenza, rispetto alla componente energia dei prezzi al dettaglio, è stata registrata una convergenza e una riduzione per i prezzi *all'ingrosso* dell'energia elettrica. Ciò può essere legato alle politiche energetiche dell'Unione europea, in particolare la maggiore concorrenza dovuta all'accoppiamento dei mercati, la disaggregazione della produzione di energia dalla gestione del sistema di trasmissione, il calo dei prezzi del carbonio nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea⁸ e la crescita della capacità di produzione di energia con minori costi d'esercizio (come nel caso dell'energia eolica e solare, oltre all'energia nucleare e all'energia idroelettrica esistenti).

La riduzione dei prezzi *all'ingrosso* non si è tuttavia tradotta in una riduzione della componente energia dei prezzi al dettaglio, anche se si tratta della parte della bolletta energetica in merito alla quale i fornitori di energia dovrebbero poter competere. Se ne può dedurre che la concorrenza in materia di prezzi in alcuni mercati al dettaglio è scarsa, consentendo ai fornitori di evitare di trasferire le riduzioni dei prezzi *all'ingrosso* ai prezzi al dettaglio⁹.

Il rapporto tra prezzi *all'ingrosso* e prezzi al dettaglio può essere interrotto da elevati livelli di concentrazione dei mercati. Inoltre, la regolamentazione universale dei prezzi al dettaglio applicata in alcuni Stati membri tende ad andare a scapito della concorrenza nei mercati al dettaglio, in quanto

⁸ I prezzi del carbonio costituiscono parte del prezzo *all'ingrosso* e sono diminuiti da 14-29 €/t nel 2008 a 6-9 €/t nel 2012. Non è chiaro tuttavia in quale misura la riduzione di tali prezzi sia trasferita al prezzo *all'ingrosso*, o sia rilevante, alla luce dell'effetto "*merit order*" (per ordine di merito) delle tecnologie a basso costo di esercizio.

⁹ La combinazione di una scarsa domanda e della dinamica dei prezzi *all'ingrosso* dell'energia (stabili o in diminuzione quando i prezzi degli idrocarburi erano in aumento) ha messo a dura prova gli impianti di produzione tradizionali. In molti casi, i margini di profitto delle attività di produzione e i prezzi delle azioni delle imprese hanno subito ripercussioni negative, e l'accesso ai finanziamenti è stato più difficile. Di norma, i servizi di pubblica utilità dell'Unione europea devono adattarsi a questo nuovo contesto e lo hanno fatto concentrandosi maggiormente sui servizi a valle, compresa la produzione decentrata e l'efficienza energetica, e incorporando gradualmente gli impianti di produzione di energia tradizionali.

scoraggia l'ingresso nel mercato e gli investimenti da parte dei concorrenti e potrebbe quindi contribuire a ridurre la reattività dei prezzi al dettaglio¹⁰. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero analizzare altre misure strategiche per far fronte alle preoccupazioni riguardo alle famiglie o alle industrie più vulnerabili.

Nel mercato del gas, oltre alla concentrazione del mercato e alla regolamentazione dei prezzi, spesso esistono ancora restrizioni alla fornitura (con un basso numero di fornitori e una scarsa concorrenza) e i prezzi del gas sono spesso ancora indicizzati ai prezzi del petrolio¹¹. Questa pratica scollega i prezzi all'ingrosso del gas dalla domanda e dall'offerta effettive di gas, impedendo ai fornitori di energia di rispondere in maniera flessibile al mutamento delle condizioni del mercato o di applicare i costi effettivi ai consumatori. In tali casi, l'aumento dei prezzi del petrolio negli ultimi anni ha contribuito direttamente all'aumento dei prezzi del gas per alcuni mercati limitati, a scapito dei consumatori e dell'industria delle regioni interessate.

Fattori che influiscono sulla componente fiscale del prezzo

Nell'ambito di questa componente è importante distinguere tra le misure generali di tassazione dell'energia e i costi legati al sistema energetico finanziati mediante le imposte. Le tasse e le **imposte per il finanziamento delle politiche energetiche e climatiche** costituiscono in generale la componente più piccola nella maggior parte degli Stati membri, tuttavia le imposte in particolare sono aumentate in misura considerevole più di altro. Questa componente ha raggiunto o superato la quota dei costi di rete e attualmente costituisce la parte più ampia del prezzo dell'energia elettrica per usi domestici in tre Stati membri, mentre in alcuni altri resta marginale. Nella maggior parte degli Stati membri, le tasse e le imposte finanziano le misure dettate dalle politiche energetiche e climatiche, fra cui la promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili. In effetti, il costo dell'energia rinnovabile aggiunta ai prezzi al dettaglio costituisce il 6% del prezzo dell'energia elettrica per usi domestici nell'Unione europea¹² e circa l'8% del prezzo dell'energia elettrica per usi industriali al lordo delle esenzioni. Anche in questo caso, i costi sono molto variabili, tenendo conto che le quote in Spagna e Germania raggiungono il 15,5% e il 16% dei prezzi dell'energia elettrica per usi domestici, rispetto a meno dell'1% in Irlanda, in Polonia e in Svezia.

Sebbene alcune politiche energetiche e climatiche nazionali siano finanziate con le imposte, i costi del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione europea si riflettono nella componente di commercializzazione all'ingrosso del prezzo dell'energia. Le imposte *nazionali*, a prescindere dal punto della catena in cui sono applicate, alterano i prezzi e quindi determinano differenze tra i vari mercati nazionali. Per ridurre al minimo tali distorsioni, è importante che gli interventi dei governi nel settore

¹⁰ Nei mercati liberalizzati, la facilità d'accesso al mercato aumenta la concorrenza che dovrebbe incrementare gli incentivi a ridurre i costi trasferendone le riduzioni di prezzo ai consumatori. Ne è esempio la riduzione dei prezzi dell'energia elettrica al dettaglio per usi industriali in UK, BE e NL.

¹¹ Nel 2012 era ancora indicizzato al petrolio il 51% dei consumi di gas in Europa, rispetto al 44% il cui prezzo è stato stabilito sulla base di una concorrenza all'interno del settore del gas (indagine annuale 2012 dell'IGU). La quota dei volumi il cui prezzo è stato fissato in questo modo è aumentata di 3 volte dal 2005, tuttavia persistono forti differenze regionali tra i meccanismi di formazione dei prezzi all'ingrosso, con circa il 70% del gas nell'Europa nordoccidentale (Regno Unito, Irlanda, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Danimarca) il cui prezzo è stato stabilito nel modo menzionato in precedenza nel 2012, rispetto a meno del 40% nell'Europa centrale (Austria, Repubblica ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Svizzera). In alcuni Stati membri sono indicizzate al petrolio tutte le importazioni di gas.

¹² Le tasse e le imposte sulle energie rinnovabili come quota dei prezzi dell'energia elettrica per usi domestici variano da meno dell'1% al 15,5% in Spagna e al 16% in Germania. La quota è in aumento in seguito all'incremento delle quote di energia rinnovabile e alla riduzione dei prezzi all'ingrosso (che fanno crescere il divario tra il prezzo all'ingrosso e il sostegno a favore delle energie rinnovabili). Tuttavia, se si tiene conto anche dell'effetto "merit order" (l'energia idroelettrica, eolica e solare che riducono i prezzi all'ingrosso), l'effetto netto delle energie rinnovabili sui prezzi al dettaglio può essere una diminuzione e non un aumento dei prezzi. Questo sembra essere il caso della Spagna e dell'Irlanda, ma non della Germania. (Cfr. l'allegato della relazione). La riduzione dei prezzi all'ingrosso dovrebbe essere trasferita ai consumatori finali sotto forma di una diminuzione dei costi della componente di fornitura dell'energia.

dell'energia (finanziamento delle infrastrutture e della produzione, ad esempio di energie rinnovabili, i costi dell'energia nucleare o la flessibilità della capacità di produzione di combustibili fossili) siano per quanto possibile efficaci sotto il profilo dei costi¹³.

Il quadro europeo per la **tassazione dell'energia** non garantisce una piena armonizzazione, per cui i singoli Stati membri possono variare le proprie tasse e le relative aliquote, andando al di là degli elementi fondamentali o dei livelli minimi previsti dalla normativa dell'Unione europea¹⁴. Anche in questo caso, usando l'energia elettrica come esempio, sono evidenti considerevoli differenze nazionali tra le quote relative e i valori assoluti della componente fiscale dei prezzi dell'energia illustrati in precedenza. Gli Stati membri usano le tasse e le imposte per un'ampia serie di finalità, fra cui quella generale di garantire il gettito fiscale (ad esempio per finanziare la sanità e l'istruzione), ma anche per internalizzare i costi esterni di produzione e di consumo dell'energia e per finanziare politiche specifiche come quelle energetiche e climatiche o l'adeguamento dei settori che utilizzano combustibili fossili.

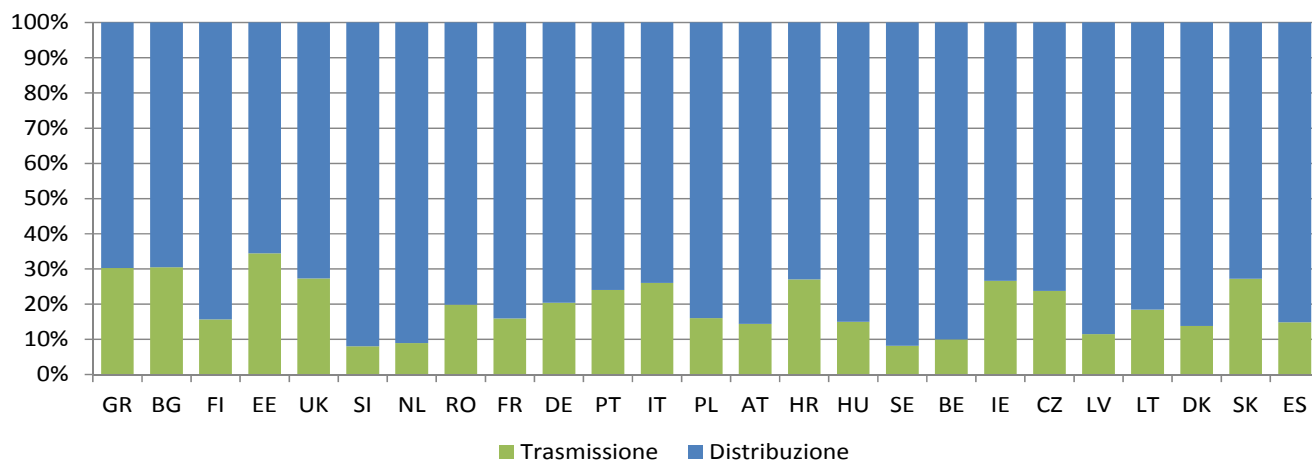
I dati sulle esenzioni fiscali e su altre sovvenzioni offerte dagli Stati membri, in particolare per le industrie ad alta intensità energetica, sono attualmente frammentari e incoerenti¹⁵. Per questo motivo, la Commissione sta preparando uno studio approfondito per raccogliere dati coerenti e completi su tutti i costi e le sovvenzioni relativi alle varie tecnologie nel settore dell'energia elettrica.

Fattori che influiscono sulla componente di rete del prezzo

La quota relativa dei costi di trasmissione e di distribuzione, e i livelli assoluti, variano in misura considerevole tra gli Stati membri, per motivi che non sono sempre facilmente comprensibili; i dati relativi ai fattori che influiscono su tali quote e la loro evoluzione sono scarsi, in particolare per il gas. Quanto segue riguarda pertanto solo l'energia elettrica.

Costi stimati a livello di trasmissione e distribuzione: quota relativa

Fonte: Stime di Eurostat, ENTSO-E, Commissione



NB: taluni Stati membri sommano agli oneri di rete costi che non rientrano nella rete, senza possibilità di distinzione nei dati.

¹³ Cfr. la comunicazione C(2013) 7243 "Realizzare il mercato interno dell'energia elettrica e sfruttare al meglio l'intervento pubblico".

¹⁴ Cfr. la direttiva 2003/96/CE.

¹⁵ Cfr. la sezione 1.1.1.3. della relazione associata per maggiori informazioni.

Dal 2008 i costi di rete dell'**energia elettrica** sono aumentati del 30% e del 18,5% rispettivamente per le utenze industriali e per le utenze domestiche. Il continuo aumento dei costi di rete, in particolare per le utenze domestiche, non sorprende nel contesto della trasformazione del settore dell'energia, tuttavia potrebbe essere mitigato attraverso un'amministrazione più adeguata della rete.

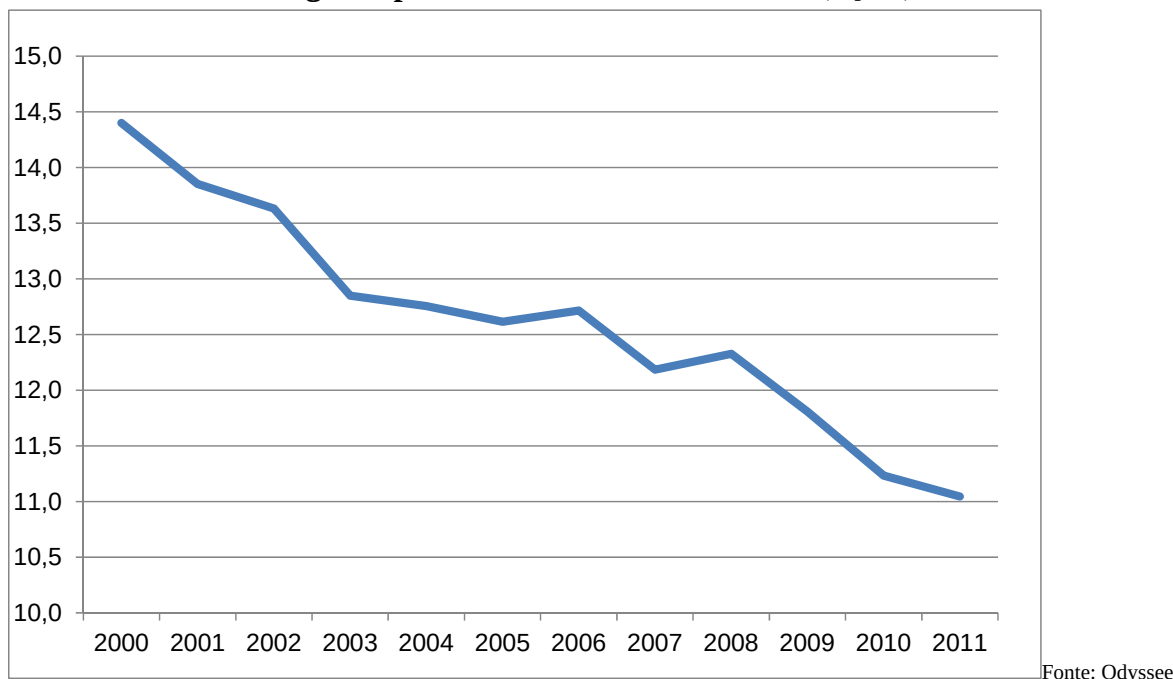
Con valori assoluti che variano da 2€/kWh a 7€/kWh¹⁶, è chiaro che tali costi possono avere considerevoli ripercussioni sui prezzi complessivi dell'energia elettrica e quindi sulle relative differenze tra gli Stati membri e rispetto ai partner commerciali. Le differenze sono in parte dovute anche alla notevole diversità esistente tra le pratiche nazionali di regolamentazione delle tariffe di accesso alla rete e le pratiche di ripartizione dei costi, a differenze fisiche e all'efficienza delle reti.

2. Il costo dell'energia in Europa

Sebbene l'attenzione sia rivolta soprattutto ai livelli dei prezzi, i *costi* dell'energia sono in pratica più importanti per le famiglie e per l'industria, in quanto determinano le bollette effettivamente pagate. Gli aumenti dei prezzi possono essere in una certa misura compensati da una maggiore efficienza energetica e da una riduzione dei consumi, come ad esempio un uso più efficiente dell'energia nel caso di processi, prodotti e famiglie o la riduzione dell'intensità energetica settoriale o di quella industriale complessiva. Tuttavia, anche le riduzioni dei prezzi possono essere compensate da un aumento dei consumi, ad esempio perché si utilizza un maggior numero di prodotti elettrici.

Nel settore delle utenze domestiche, sono stati constatati notevoli miglioramenti dell'efficienza energetica in tutti gli usi dell'energia, tuttavia forse in maniera più evidente per quanto riguarda il riscaldamento domestico.

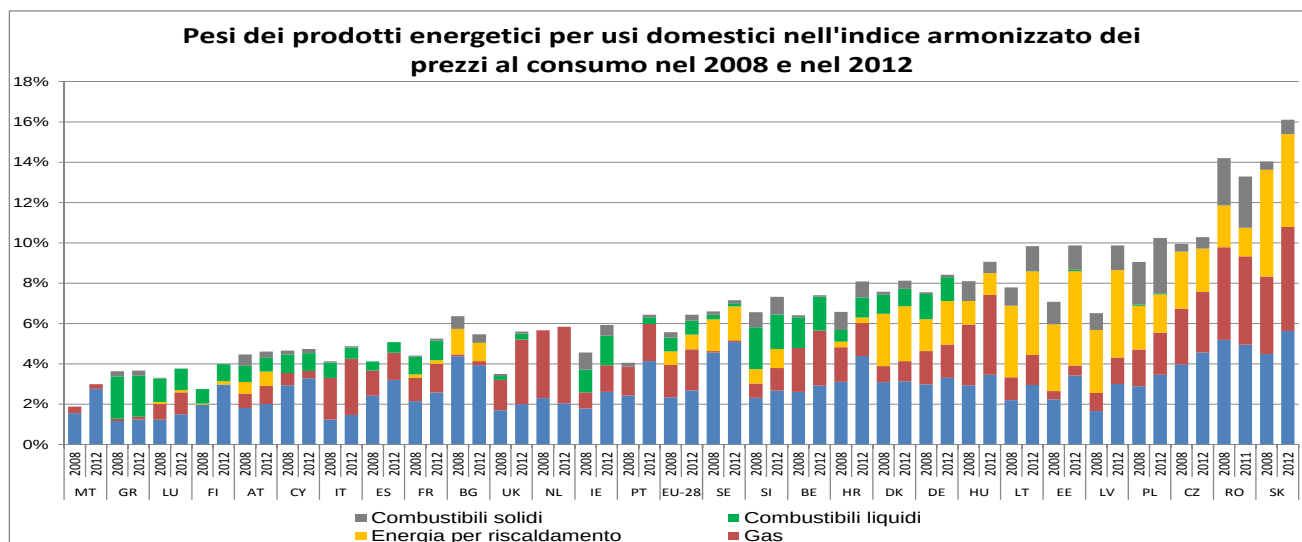
Tendenza del consumo energetico per il riscaldamento domestico (kep/m²).



¹⁶

Costi di rete per i consumatori industriali. Per i consumatori domestici l'intervallo è 2,2 centesimi/kWh (MT) – 9,7 centesimi/kWh (ES).

Nel complesso, nel periodo 2008-2011 il consumo di energia elettrica per usi domestici è diminuito dell'1% e il consumo di gas del 15%. Ciononostante, i costi dell'energia per **usi domestici** sono aumentati, ad esempio perché i tassi di ristrutturazione degli alloggi inefficienti e i tassi di sostituzione degli apparecchi inefficienti non sono stati sufficienti per compensare l'incremento dei prezzi. Dai dati relativi a tutti gli Stati membri emerge che la quota del consumo domestico di energia¹⁷ è cresciuta del 15% nel periodo 2008-2012, passando dal 5,6% al 6,4% del consumo complessivo. Poiché i costi dell'energia spesso costituiscono una parte considerevole dei costi delle famiglie più povere, tale aumento ha ulteriori conseguenze distribuzionali negative per le famiglie "vulnerabili".



Fonte: Eurostat

Nel periodo 2008-2011, grazie ai continui miglioramenti dell'efficienza energetica dell'industria europea e alla riduzione della produzione dovuta alla crisi economica e alla concorrenza internazionale, il consumo di energia elettrica è diminuito del 4%. Tuttavia, gli aumenti dei prezzi dell'energia elettrica hanno vanificato i miglioramenti conseguiti e hanno determinato un incremento dei costi di circa il 4% per l'industria nel complesso, al lordo delle esenzioni da tasse e imposte. Per contro, per quanto riguarda il gas, il cui consumo industriale è diminuito del 5,3%, nel periodo 2008-2011 è stata registrata una riduzione dei costi del 6,8% nel complesso.

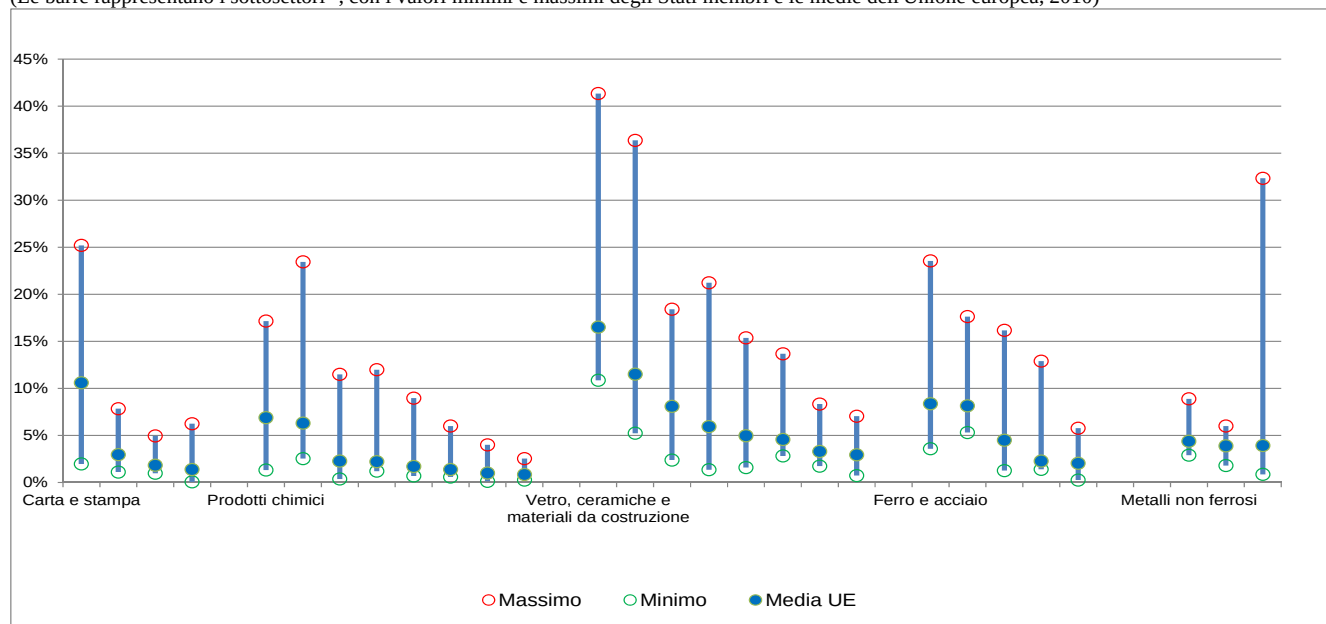
L'industria europea nel complesso è all'avanguardia a livello mondiale in termini di efficienza. Tuttavia, possono ancora essere adottate ulteriori misure per l'efficienza (in parte già in fase di realizzazione con l'attuazione da parte dell'Unione europea della nuova direttiva sull'efficienza energetica e i miglioramenti in corso dei prodotti energetici), in particolare tenuto conto delle notevoli differenze esistenti tra gli Stati membri e al loro interno. L'accesso a dati standardizzati sui costi dell'energia non è facile. Dai dati disponibili si desume un'estrema divergenza delle prestazioni se si considera la quota dei costi dell'energia nei costi di produzione. Per questo motivo è opportuno esaminare con attenzione le industrie ad alta intensità energetica, compresi i settori industriali come quelli della carta e della stampa, dei prodotti chimici, dei minerali non metallici, del ferro e dell'acciaio e dei metalli non ferrosi, i quali presentano tutti una quota elevata di costi dell'energia rispetto ai costi di produzione. Le imprese dell'UE che hanno partecipato a studi approfonditi nei settori ad alta intensità energetica hanno segnalato la tendenza al rialzo dei prezzi di energia elettrica e gas, dedotte le esenzioni, tra il 2010 e il 2012.

¹⁷

Misurata mediante l'indice armonizzato dei prezzi al consumo.

Quota dei costi dell'energia nei costi di produzione nelle industrie ad alta intensità energetica

(Le barre rappresentano i sottosettori¹⁸, con i valori minimi e massimi degli Stati membri e le medie dell'Unione europea, 2010)



Fonte: Eurostat, Statistiche strutturali delle imprese

3. Energia e competitività internazionale dell'Europa

Sebbene in Europa l'energia non sia mai stata disponibile a basso costo, negli ultimi anni il divario dei prezzi dell'energia tra l'Unione europea e i principali partner economici si è ulteriormente ampliato: in media, attualmente i prezzi del gas per usi industriali nell'Unione europea sono da tre a quattro volte più elevati rispetto ai prezzi comparabili degli Stati Uniti, dell'India e della Russia, superiori del 12% rispetto a quelli della Cina, comparabili a quelli del Brasile e inferiori a quelli del Giappone.

I prezzi regionali più bassi derivanti, ad esempio, dalla vertiginosa espansione del settore del gas di scisto negli Stati Uniti e dall'aumento progressivo del commercio di gas naturale liquefatto (GNL), non si sono ancora tradotti in prezzi più bassi sul mercato europeo. Ciò è dovuto alle sovvenzioni nazionali concesse in alcuni paesi produttori, alle restrizioni degli scambi e/o alle limitazioni delle infrastrutture e agli effetti dell'indicizzazione al petrolio. Inoltre, ad ampliare il divario tra i prezzi dell'Unione europea e degli Stati Uniti è stata anche la crescita della domanda in Asia, in particolare in Giappone dopo l'incidente nucleare di Fukushima.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, i prezzi all'ingrosso sono diminuiti in Europa, ad un livello relativamente basso grossomodo comparabile a quelli all'ingrosso negli Stati Uniti. Ai tassi di cambio attuali, tuttavia, i prezzi dell'energia elettrica *al dettaglio* per usi industriali dell'Unione europea¹⁹ superano di più del doppio quelli degli Stati Uniti e della Russia, di più del 20% quelli della Cina, ma sono più bassi del 20% di quelli del Giappone. Anche in questo caso, i prezzi del gas più bassi di Stati Uniti e Russia (e di conseguenza i prezzi del carbone più bassi) hanno contribuito alla riduzione dei prezzi dell'energia elettrica di tali paesi. Eppure, nella maggior parte degli Stati membri la fornitura di energia elettrica (sulla base di interruzioni/fluttuazioni) è più affidabile di quella degli Stati Uniti e

¹⁸ Cfr. la relazione, figura 90.

¹⁹ Non tenendo conto delle esenzioni fiscali per le industrie ad alta intensità energetica, e prendendo atto della difficoltà a reperire dati internazionali comparabili sui prezzi dell'energia.

del Giappone, della Cina e della Russia²⁰. Anche le interruzioni costano. I dati internazionali sui costi di rete non sono facilmente disponibili per avvalorare l'ipotesi che le reti dell'Unione europea sono più costose, ma più affidabili che in qualsiasi altra parte del mondo. I dati sulla tassazione sono in una certa misura più disponibili e dimostrano che la tassazione dell'energia elettrica e del gas nell'Unione europea è in media più alta rispetto ad altre regioni del mondo.

Per valutare gli effetti del crescente divario dei prezzi dell'energia sulla competitività industriale sono fondamentali due indicatori: le esportazioni e la produzione europea delle imprese ad alta intensità energetica.

- I beni a forte consumo di energia nell'UE dominano ancora i mercati globali di **esportazione** nonostante l'aumento delle disparità dei prezzi dell'energia registrato dal 2008. Negli ultimi anni, l'UE ha tuttavia ridotto in misura considerevole l'intensità energetica delle sue esportazioni, mentre le economie emergenti come il Brasile, la Russia e la Cina stanno diventando fonti sempre più importanti di componenti *intermedi* ad alta intensità energetica. Secondo l'AIE²¹, la crescente disparità tra i prezzi e i costi dell'energia dell'UE e di altre regioni dovrebbe ridurre la quota dell'UE nei mercati di esportazione globali dei beni a forte consumo di energia.
- I **livelli di produzione** nelle industrie ad alta intensità energetica sono diminuiti dal 2008 e la quota complessiva delle industrie ad alta intensità energetica nel PIL europeo è in calo²². Al momento, non è tuttavia possibile attribuire questa situazione ai soli prezzi dell'energia, in quanto sono fattori importanti anche le esenzioni fiscali per le industrie ad alta intensità energetica, la recessione, i cambiamenti strutturali dell'economia mondiale e le corrispondenti variazioni globali della domanda dei consumatori. Da decenni è in corso una ristrutturazione del settore industriale nell'UE verso una produzione a minore intensità energetica e a più alto valore aggiunto, che ha mitigato in parte l'aumento dei prezzi dell'energia. Inoltre, hanno influito molti altri fattori, fra cui il costo della manodopera e l'attrattiva dei mercati al di fuori dell'Unione europea, che hanno stimolato gli investimenti verso tali mercati.

Esiste un legame tra queste due dimensioni. Negli ultimi anni, alcune industrie europee ad alta intensità energetica si sono rivolte ai mercati globali per compensare la recessione e il conseguente crollo della domanda in Europa attraverso le esportazioni o gli investimenti internazionali, anche per quanto riguarda industrie locali come quelle dei mattoni e delle tegole. In quanto tali, sono anche soggette alla concorrenza internazionale e devono decidere se investire in Europa o all'estero, in paesi con dinamiche di mercato molto più promettenti. Poiché i concorrenti in altri paesi cercano di migliorare la propria efficienza energetica, le differenze dei prezzi dell'energia influiscono soprattutto sulle decisioni di investimento e sulla capacità delle imprese di competere e di svilupparsi.

²⁰ Cfr. il capitolo 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²¹ IEA WEO 2013, fig. 8.17.

²² Valore aggiunto lordo (2008-2011) e indice di volume della produzione (2008-2012) per la carta e la stampa, i prodotti chimici, altri prodotti minerali non metallici (fra cui materiali da costruzione, vetro, ceramiche), metalli di base (fra cui ferro e acciaio), metalli non ferrosi (alluminio).

4. Tendenze future dei prezzi e dei costi

Il quadro della Commissione per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030 è il risultato di una serie di iniziative intese a comprendere le future aspettative riguardo ai costi e ai prezzi finali dell'energia, tenendo conto delle dinamiche dei mercati europei e globali, delle politiche dei governi e del comportamento dell'industria e dei consumatori. L'analisi della Commissione conferma le conclusioni della tabella di marcia per l'energia per il 2050 secondo cui i prezzi dei combustibili fossili dovrebbero continuare ad aumentare e a trainare i costi dell'energia. Soprattutto per l'energia elettrica, i costi dovrebbero crescere fino al 2020, in seguito all'incremento dei costi dei combustibili fossili e dei necessari investimenti nelle infrastrutture e nella capacità produttiva. Dopo il 2020, i costi dovrebbero stabilizzarsi e quindi diminuire in lieve misura in quanto i combustibili fossili saranno sostituiti dalle energie rinnovabili. I costi del capitale diminuiscono tuttavia solo lievemente, mentre aumentano i pagamenti per le tasse/le aste del sistema di scambio di quote di emissioni.

5. Conclusioni: azioni per ridurre i costi dell'energia

Esaminando le tendenze dei prezzi dell'energia dal 2008, possono essere tratte le seguenti conclusioni principali.

I prezzi, ma soprattutto i costi dell'energia elettrica hanno continuato a crescere nel complesso per le utenze sia domestiche sia industriali, nonostante i livelli dei consumi siano diminuiti o siano rimasti stabili. Nel periodo 2008-2012, sono state osservate fluttuazioni dei prezzi del gas, che tuttavia non hanno subito un aumento considerevole.

L'aumento dei prezzi è dovuto principalmente agli incrementi di tasse/imposte e dei costi di rete. L'evoluzione della componente energia dei prezzi non è stata uniforme; nei paesi a forte penetrazione di energia eolica e solare si è assistito ad una pressione al ribasso dei prezzi all'ingrosso, ma non altrove. I progressi compiuti riguardo al funzionamento del mercato interno dell'energia avrebbero dovuto avere effetti positivi assicurando una convergenza dei prezzi di mercato all'ingrosso in tutta Europa. Ciò non si è verificato per i prezzi al dettaglio, nel cui caso esistono differenze tra i sistemi di distribuzione di rete, le tasse, le imposte e la regolamentazione delle tariffe di rete e le politiche energetiche e climatiche nazionali non sono coordinate, determinando una frammentazione del mercato interno.

Le tendenze nell'UE celano notevoli differenze tra gli Stati membri e in tutti i settori industriali, ponendo in evidenza carenze nel mercato interno dell'energia, con ampie differenze tra le politiche degli Stati membri relative ai costi di rete e a tasse/imposte.

Sia per l'energia elettrica che per il gas, le differenze di prezzo rispetto ai concorrenti esterni (con le principali eccezioni di Giappone e Corea) sono in aumento. Il netto calo dei prezzi del gas negli Stati Uniti è in contrasto con il livello stabile in Europa nel periodo considerato.

Finora l'UE ha mantenuto il primato nelle esportazioni di beni a forte consumo di energia. Tuttavia, gli sforzi compiuti dall'industria europea per compensare i costi dell'energia più elevati attraverso continui miglioramenti dell'efficienza energetica dovranno spingersi oltre, tenendo presente i limiti materiali, in quanto anche i concorrenti aumentano la propria efficienza e in quanto l'industria europea decide di investire all'estero per essere più vicina ai mercati in espansione.

Sono molto scarse le informazioni credibili, comparabili e verificabili su certi aspetti dei prezzi e dei costi, in particolare sui fattori che influiscono sui costi di trasmissione e di distribuzione, sugli effetti precisi dell'energia sui costi a livello di impianti di produzione e sui livelli della tassazione e delle sovvenzioni, in particolare per quanto riguarda l'industria.

Sulla base di quanto precede, la Commissione ritiene importante ribadire l'impegno a **completare il mercato interno dell'energia** nel 2014 e a sviluppare ulteriormente le infrastrutture energetiche. Grazie alla liberalizzazione del mercato nell'UE, i consumatori industriali (in particolare le PMI) e i consumatori domestici possono già ridurre i prezzi che devono pagare scegliendo regimi tariffari più interessanti presso i medesimi fornitori di energia o **passando** a fornitori più economici, nel caso in cui i fornitori siano sufficientemente numerosi. Sono necessari ulteriori sforzi per liberalizzare il mercato, per aumentare gli investimenti e la concorrenza e creare efficienze che possano consentire di ridurre i prezzi. Al contempo, una tariffazione dinamica e le tecnologie di misurazione intelligenti restano fuori della portata della maggior parte delle famiglie europee, limitando la possibilità per i consumatori di controllare la bolletta dell'energia elettrica. Per far fronte a tali problemi, la Commissione intende pubblicare una comunicazione sui mercati al dettaglio entro l'estate del 2014.

Nel caso dei carburanti, come ad esempio il petrolio o il carbone, per i quali i prezzi sono *globali* ed è difficile influire sulla loro determinazione, le politiche dell'UE intese a diversificare l'approvvigionamento energetico e le relative rotte, i negoziati condotti con una sola voce europea con i principali partner in campo energetico e la promozione dell'efficienza energetica possono contribuire a rafforzare l'influenza dell'Unione europea. Inoltre, l'aumento della produzione di energie rinnovabili e dell'efficienza energetica contribuisce a ridurre i costi delle importazioni di combustibili fossili.

Per la componente fiscale dei prezzi determinata dalle politiche energetiche, che negli ultimi anni ha subito il maggiore aumento, è importante riflettere sul valore di tali misure e garantire che le **politiche finanziate da ciascuna misura siano applicate per quanto possibile in maniera efficiente sotto il profilo dei costi**. È importante quindi che gli Stati membri rivedano le varie prassi nazionali e seguano le migliori, fra cui gli orientamenti della Commissione riguardanti gli interventi dei governi nel settore dell'energia, per ridurre al minimo le conseguenze negative dei prezzi dell'energia. Per un approccio efficace sotto il profilo dei costi ai cambiamenti climatici dopo il 2030, saranno decisive le politiche in materia di energie rinnovabili e di efficienza energetica, come in altri settori²³.

La componente di rete dei prezzi è aumentata nella maggior parte degli Stati membri, con notevoli variazioni tra i paesi, in particolare tra i costi di distribuzione. Se ne desume la necessità di compiere ulteriori sforzi per definire **parametri di riferimento per le prassi e i costi di rete** al fine di garantire che la convergenza europea delle prassi di rete migliori l'efficienza della distribuzione e dei mercati al dettaglio e riduca la componente costo di rete dei prezzi.

Per tenere sotto controllo i costi dell'energia, le utenze domestiche e industriali in Europa possono **migliorare la propria efficienza energetica e adottare meccanismi di gestione della domanda e altre nuove tecnologie e innovazioni nel campo dell'energia** per risparmiare energia e denaro. La crisi economica e finanziaria in corso rende ancora più importante affrontare la povertà e/o la vulnerabilità energetica, dato che gli aumenti del costo dell'energia colpiscono maggiormente le famiglie povere. Per le utenze domestiche, per garantire una forma di protezione si possono prendere in considerazione i trasferimenti fiscali, tenendo presente che in generale è più efficace tutelare tali consumatori vulnerabili mediante misure di politica sociale (ad esempio trasferimenti fiscali) anziché attraverso la tariffazione dell'energia.

Per l'industria, l'UE dovrebbe continuare a compiere sforzi per garantire condizioni di parità nei prezzi dell'energia. In particolare, le sovvenzioni all'energia per le industrie locali e le limitazioni alle esportazioni relative ai prodotti energetici dovrebbero essere affrontate con i partner internazionali, a

²³

Prove di competitività di tutte le politiche dell'UE.

livello bilaterale e di OMC. Tali misure aiuteranno anche l'industria europea a rafforzare la propria competitività internazionale, nonostante i recenti aumenti dei prezzi europei dell'energia relativi e il crescente costo degli investimenti necessari. Qualora tali misure siano inadeguate, i **trasferimenti fiscali, le esenzioni e le riduzioni fiscali potrebbero essere mezzi adeguati per tutelare alcuni consumatori industriali** dai costi più elevati dell'energia, a condizione che siano compatibili con le norme sugli aiuti di Stato e le norme sul mercato interno dell'energia. Gli orientamenti esistenti per le misure di aiuto di Stato nel contesto del sistema di scambio di quote di emissioni consentono di usare gli aiuti di Stato concessi alle imprese in taluni settori ad alta intensità energetica per compensare i costi indiretti del detto sistema. Inoltre, il testo proposto per gli orientamenti in materia di aiuti di Stato riveduti nel campo dell'energia e dell'ambiente (attualmente sottoposto a consultazione pubblica) prevede che gli Stati membri possano voler concedere una compensazione parziale per i costi aggiuntivi dovuti al finanziamento del sostegno alle energie rinnovabili in modo da facilitare il finanziamento complessivo del sostegno per le energie provenienti da fonti rinnovabili e da evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Ciò è particolarmente rilevante per l'industria ad alta intensità energetica. Va rammentato tuttavia che le sovvenzioni mirate devono essere finanziate da altri consumatori o contribuenti, riducono l'incentivo diretto ad adottare misure per l'efficienza, e, poiché in linea di massima sono applicate a livello nazionale, falsano ulteriormente la concorrenza nel mercato unico dell'energia.

L'Europa deve affrontare le sfide dei costi di trasformazione dell'energia attraverso gli sforzi tripartiti di Unione europea, Stati membri e consumatori domestici e industriali europei. Con sistemi energetici flessibili, consumatori reattivi, mercati competitivi e strumenti governativi efficaci sotto il profilo dei costi, l'Europa avrà maggiori possibilità di contenere gli aumenti dei prezzi, di finanziare gli investimenti e di ridurre al minimo gli incrementi dei costi, dando un esempio pratico del modo in cui si può creare un'economia competitiva sulla base di un sistema energetico sostenibile e accessibile.