

PROPOSTA DI LEGGE

*"Riforma degli oneri generali di sistema nel settore energetico e
riallocazione sulla fiscalità generale"*

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il prezzo finale dell'energia elettrica e del gas in Italia incorpora una quota rilevante di costi non riconducibili alla fornitura del servizio energetico, bensì al finanziamento di politiche pubbliche di interesse generale, oggi classificati come oneri generali di sistema.

Tale assetto genera tre ordini di criticità strutturali, documentate da fonti istituzionali nazionali (ARERA) e sovranazionali (Eurostat, Ofgem):

- alterazione della trasparenza del prezzo dell'energia, che incorpora componenti parafiscali non immediatamente percepibili dal consumatore;
- effetto redistributivo regressivo: le famiglie a basso reddito sopportano un'incidenza proporzionalmente maggiore, in assenza di qualsiasi criterio di capacità contributiva;
- penalizzazione competitiva delle imprese italiane, specie PMI e settori energivori, rispetto ai concorrenti europei operanti in contesti normativi più favorevoli.

1. Quadro statistico di riferimento

Secondo Eurostat (dati primo semestre 2025), il prezzo medio dell'elettricità per le famiglie italiane è pari a 0,3291 €/kWh, superiore alla media ponderata UE di 0,2872 €/kWh. Nel secondo semestre 2024 il prezzo del gas domestico in Italia ha raggiunto 15,86 €/100 kWh, collocando il Paese tra i più cari dell'Unione europea.

I dati ARERA (2024) attestano che il gettito complessivo degli oneri generali di sistema nel settore elettrico ammonta a circa 11.122 milioni di euro annui, così suddivisi:

- **ASOS (incentivi rinnovabili e assimilati):** 8.649 milioni di euro;
- **ARIM (altri oneri generali rimanenti):** 2.473 milioni di euro.

Di seguito il confronto internazionale sintetico:

Paese	Elettricità famiglie (€/kWh, S1 2025)	Gas famiglie (€/100 kWh, S2 2024)	Oneri in bolletta (% stimata)	Modello finanziamento
Italia	0,3291	15,86	~25-30%	Bolletta (tariffe ASOS/ARIM)
Germania	0,3835	n.d.	~20-25%	Bolletta + sussidi statali
Francia	0,2505	n.d.	~10-15%	Principalmente fiscalità generale
Spagna	0,2540	n.d.	~12-18%	Misto (riforma 2021 verso FG)
Paesi Bassi	0,2865	16,71	~15-20%	Misto con carbon tax
Media UE	0,2872	n.d.	~15-20%	Variabile per Paese
Regno Unito	0,3269	n.d.	~18-22%	Price cap Ofgem + levy separati

Fonte: Eurostat "Electricity price statistics" (S1 2025); Eurostat Gas Price Statistics (S2 2024); ARERA Delibera 354-2025-I; Ofgem Price Cap Q1 2026.

2. Il modello di finanziamento vigente e le sue distorsioni

Gli oneri generali di sistema sono attualmente addebitati come componenti tariffarie obbligatorie nelle bollette di tutti i clienti finali, indipendentemente dalla capacità contributiva e solo parzialmente correlate ai volumi di consumo. Questo meccanismo:

- assimila impropriamente componenti parafiscali a costi del servizio, falsando la percezione del prezzo reale dell'energia;
- produce un trasferimento di risorse sproporzionato a carico dei soggetti economicamente più vulnerabili;
- non rispetta i principi costituzionali di progressività (art. 53 Cost.) e capacità contributiva;
- si pone in contrasto con le indicazioni della Commissione europea in materia di trasparenza dei prezzi energetici.

Oneri generali di sistema 2024 (ARERA): 11.122 mln €/anno

Fonte: ARERA, Delibera 354-2025-I — di cui 8.649 mln ASOS e 2.473 mln ARIM

3. Analisi comparata europea

Il confronto con i principali Paesi europei evidenzia che l'Italia si caratterizza non soltanto per livelli di prezzo superiori alla media, ma per una modalità di finanziamento degli oneri di politica energetica strutturalmente diversa rispetto ai partner più virtuosi:

- **Francia:** il sistema di finanziamento degli incentivi alle rinnovabili è prevalentemente a carico del bilancio statale, con effetti positivi sulla competitività industriale;
- **Spagna:** la riforma del 2021 ha parzialmente spostato gli oneri dalla bolletta alla fiscalità generale, riducendo il peso tariffario per famiglie e imprese;
- **Germania:** pur mantenendo quote rilevanti in bolletta, ha introdotto meccanismi di compensazione fiscale per i grandi consumatori industriali;
- **Regno Unito:** il sistema Ofgem prevede un price cap regolamentato e standing charges separate, con dibattito pubblico in corso sull'inequità delle quote fisse per i bassi consumi.

Il modello italiano risulta anomalo non per le finalità degli oneri, ma per la modalità di finanziamento, che contrasta con il principio di trasparenza e progressività fiscale.

4. Obiettivi della riforma

La presente proposta persegue i seguenti obiettivi:

- **Trasparenza:** il prezzo dell'energia deve riflettere esclusivamente il costo del servizio, rendendo visibili e controllabili le scelte di politica pubblica;

- **Equità:** il finanziamento di interessi generali deve avvenire secondo criteri di progressività fiscale, non mediante bollette uniformi;
- **Competitività:** la riduzione degli oneri parafiscali nei costi di produzione migliora la posizione competitiva delle imprese italiane nel mercato europeo;
- **Sostenibilità:** il Fondo nazionale garantisce continuità alle politiche energetiche finanziate, con risorse certe e vincolate.

ARTICOLATO

Art. 1 – Finalità e principi

1. La presente legge disciplina la riforma del finanziamento degli oneri generali di sistema nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, introducendo il progressivo trasferimento di tali oneri dalla bolletta energetica alla fiscalità generale.
2. La riforma è ispirata ai seguenti principi:
 - a) a) trasparenza del prezzo dell'energia elettrica e del gas naturale, quale riflesso del solo costo di fornitura del servizio;
 - b) b) equità sociale e progressività del prelievo fiscale, ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione;
 - c) c) tutela dei consumatori, con particolare riguardo ai soggetti economicamente vulnerabili;
 - d) d) competitività del sistema produttivo nazionale, con riferimento alle imprese operanti nel mercato europeo;
 - e) e) sostenibilità finanziaria, attraverso la copertura integrale degli oneri di interesse generale tramite risorse pubbliche dedicate.

Art. 2 – Definizione degli oneri generali di sistema

1. Ai fini della presente legge, sono oneri generali di sistema tutte le componenti tariffarie finalizzate al finanziamento di politiche pubbliche di interesse generale, non riconducibili al costo diretto della fornitura di energia, del trasporto e della gestione del contatore.
2. Rientrano in tale definizione, a titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - f) a) gli incentivi alle fonti rinnovabili di energia e alle fonti assimilate (componente ASOS e analoghe);
 - g) b) le compensazioni territoriali e i regimi agevolativi settoriali (componente ARIM e analoghe);
 - h) c) gli oneri connessi alla messa in sicurezza, allo sviluppo e all'interoperabilità del sistema energetico nazionale;
 - i) d) ogni ulteriore voce individuata dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), previa comunicazione al Parlamento.
3. L'elenco di cui al comma 2 è aggiornato annualmente da ARERA con delibera pubblicata entro il 31 ottobre di ciascun anno, con effetto dall'anno successivo.

Art. 3 – Divieto di addebito degli oneri generali di sistema nelle bollette energetiche

1. A decorrere dal 1° gennaio 2028, è fatto divieto di addebitare gli oneri generali di sistema, come definiti all'articolo 2, nelle fatture di energia elettrica e gas naturale emesse nei confronti dei clienti finali.
2. Dal medesimo termine, le bollette energetiche potranno includere esclusivamente:
 - j) a) il costo dell'energia, al netto di ogni componente parafiscale;
 - k) b) i costi di trasporto, dispacciamento e gestione del contatore;
 - l) c) le imposte previste dalla normativa fiscale vigente.

3. È fatto divieto di reintrodurre gli oneri generali di sistema, anche indirettamente, sotto diversa denominazione. La violazione del presente comma costituisce illecito amministrativo, sanzionato da ARERA ai sensi delle proprie competenze regolatorie.

Art. 4 – Istituzione del Fondo nazionale per gli oneri generali di sistema energetico

1. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il Fondo nazionale per gli oneri generali di sistema energetico, di seguito denominato "il Fondo".
2. Il Fondo è un fondo vincolato. Le risorse affluite non possono essere destinate a finalità diverse da quelle indicate nell'articolo 2.
3. Il Fondo è alimentato mediante:
 - m) a) stanziamenti annuali della legge di bilancio, determinati sulla base del fabbisogno certificato da ARERA;
 - n) b) entrate derivanti da carbon pricing e meccanismi di mercato delle emissioni (ETS e analogo nazionale), secondo le quote destinate a politiche energetiche;
 - o) c) contributi progressivi sui consumi energetici non domestici eccedenti soglie determinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita ARERA, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge;
 - p) d) eventuali entrate straordinarie derivanti da provvedimenti di rimodulazione delle accise energetiche.
4. La gestione del Fondo è affidata al Ministero dell'economia e delle finanze, che ne rendiconta l'utilizzo nella relazione annuale di cui all'articolo 7.

Art. 5 – Regime transitorio

1. Al fine di garantire continuità operativa e sostenibilità finanziaria, il trasferimento degli oneri di sistema dalla bolletta al Fondo di cui all'articolo 4 avviene secondo il seguente calendario:
 - q) a) quota minima del cinquanta per cento (50%) con decorrenza 1° luglio 2026;
 - r) b) quota minima del settantacinque per cento (75%) con decorrenza 1° gennaio 2027;
 - s) c) trasferimento integrale (100%) con decorrenza 1° gennaio 2028.
2. ARERA, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, adegua le delibere tariffarie vigenti per dare attuazione alle quote di cui al comma 1, dandone comunicazione al Parlamento.
3. Il calendario di cui al comma 1 può essere anticipato, su proposta del Governo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il piano di transizione è riassunto nella tabella seguente:

Anno	Quota spostata su fiscalità generale	Quota residua in bolletta	Onere annuo stimato (Fondo)
2026	≥ 50%	≤ 50%	~5,6 mld €

Anno	Quota spostata su fiscalità generale	Quota residua in bolletta	Onere annuo stimato (Fondo)
2027	≥ 75%	≤ 25%	~8,3 mld €
2028	100%	0%	~11,1 mld €

Art. 6 – Trasparenza delle bollette energetiche

1. Le bollette energetiche devono indicare, in modo chiaro, separato e comprensibile per il consumatore medio:

- t) a) il costo unitario dell'energia (€/kWh o €/Sm³);
- u) b) i costi di rete e gestione del punto di prelievo;
- v) c) le imposte e le accise applicabili.

2. A decorrere dal 1° luglio 2026, in fase transitoria, le bollette devono indicare separatamente la quota di oneri generali di sistema ancora in carico al cliente e la quota già trasferita al Fondo di cui all'articolo 4.

3. ARERA definisce con propria delibera i criteri di formato e contenuto minimo delle bollette, assicurando la massima intelligibilità per i consumatori.

Art. 7 – Monitoraggio e relazione annuale al Parlamento

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, presenta annualmente alle Camere, entro il 30 giugno, una relazione contenente:

- w) a) l'ammontare complessivo degli oneri di sistema finanziati tramite il Fondo nell'anno precedente;
- x) b) la composizione analitica delle voci finanziate;
- y) c) l'impatto sui prezzi finali dell'energia per famiglie e imprese;
- z) d) gli effetti redistributivi della riforma, disaggregati per fasce di reddito e tipologia di consumatore;
- aa) e) lo stato di attuazione del regime transitorio di cui all'articolo 5;
- bb) f) eventuali criticità e proposte correttive.

2. ARERA fornisce il supporto tecnico e i dati necessari alla predisposizione della relazione, entro il 31 marzo di ciascun anno.

3. La relazione è pubblicata sui siti istituzionali del Ministero e di ARERA contestualmente alla trasmissione al Parlamento.

Art. 8 – Tutela rafforzata dei clienti vulnerabili

1. Le misure previste dalla presente legge non incidono in senso peggiorativo sulla disciplina del bonus sociale elettricità e gas e sulle altre forme di tutela dei clienti vulnerabili previste dalla normativa vigente.

2. Il Governo, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, presenta al Parlamento uno schema di decreto legislativo per il riordino e il potenziamento delle misure di tutela dei clienti vulnerabili, raccordato con la riforma degli oneri di sistema di cui alla presente legge.

Art. 9 – Modifiche normative

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle disposizioni vigenti con la presente riforma, con specifico riferimento a:

cc) a) decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Decreto Bersani) – eliminazione dei riferimenti al finanziamento degli oneri generali tramite componenti tariffarie;

dd) b) decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Decreto Letta sul gas) – allineamento al modello di finanziamento tramite fiscalità generale;

ee) c) legge 14 novembre 1995, n. 481 – ridefinizione delle competenze ARERA in materia di oneri generali di sistema;

ff) d) provvedimenti ARERA (TIT, TIV, TRG e analoghi) – revisione delle componenti tariffarie ASOS, ARIM e delle voci equiparabili.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

gg) a) invarianza delle tutele per i consumatori finali;

hh) b) continuità degli incentivi alle fonti rinnovabili;

ii) c) assenza di effetti retroattivi sui contratti di fornitura in essere.

Art. 10 – Clausola di copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'istituzione del Fondo di cui all'articolo 4 si provvede mediante:

jj) a) rimodulazione delle accise sulle fonti energetiche fossili, nei limiti stabiliti dalla legge di bilancio;

kk) b) quota delle entrate ETS destinata a politiche energetiche;

ll) c) contributi progressivi di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c);

mm) d) stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato nei limiti degli equilibri di finanza pubblica.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio necessarie all'attuazione della presente legge.

Art. 11 – Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

ANALISI DEI RISCHI E MISURE DI MITIGAZIONE

La tabella seguente riepiloga i principali rischi connessi all'attuazione della riforma e le corrispondenti misure di mitigazione introdotte dall'articolo.

Rischio identificato	Probabilità	Misura di mitigazione normativa
Pressione aggiuntiva sul bilancio pubblico (~11,1 mld €/anno)	Alta	Fondo nazionale vincolato; copertura tramite rimodulazione accise, carbon pricing e contributi progressivi su grandi consumi
Resistenze politiche e lobbying di settore	Alta	Regime transitorio triennale 2026-2028; commissione parlamentare di monitoraggio
Perdita di visibilità dei costi agli occhi dei cittadini	Media	Report annuale ARERA/MEF pubblicato; obbligo di comunicazione in bolletta del risparmio realizzato
Reintroduzione surrettizia degli oneri sotto altra denominazione	Media	Divieto normativo esplicito (art. 6 c. 2); sanzioni ARERA per violazioni
Compatibilità con normativa UE sugli aiuti di Stato	Bassa	Struttura identica a modelli già approvati (es. Francia, Spagna post-2021); notifica preventiva alla Commissione europea

NOTA CONCLUSIVA

La presente proposta di legge non configura una misura di spesa pubblica aggiuntiva, né una riduzione delle risorse destinate alla transizione energetica. Si tratta di una riforma del meccanismo di finanziamento: le stesse politiche pubbliche continuano ad essere sostenute, ma attraverso uno strumento fiscale trasparente, progressivo e costituzionalmente coerente.

Continuare a finanziare politiche generali tramite la bolletta energetica significa:

- nascondere la spesa pubblica, sottraendola al controllo democratico del Parlamento;
- penalizzare i soggetti più vulnerabili, che sopportano un'incidenza sproporzionata rispetto al loro reddito;
- danneggiare il sistema produttivo, aumentando i costi energetici indiretti delle imprese;
- violare, di fatto, i principi di trasparenza e correttezza nei rapporti contrattuali con i consumatori.

La riforma proposta restituisce al sistema energetico italiano trasparenza, equità e competitività, rendendo il prezzo dell'energia finalmente coerente con il suo reale costo di fornitura.

Fonti e riferimenti normativi

- Eurostat, "Electricity price statistics", S1 2025 e S2 2024
- Eurostat, "Natural gas price statistics", S2 2024
- ARERA, Delibera n. 354/2025-I, Raccolta dati oneri generali di sistema
- Ofgem, "Energy price cap: January to March 2026"
- Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Decreto Bersani)
- Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Decreto Letta – liberalizzazione gas)
- Legge 14 novembre 1995, n. 481 (istituzione ARERA)
- Costituzione della Repubblica Italiana, art. 53 (capacità contributiva e progressività)