

AUDIZIONE DEL 21 novembre 2018

X COMMISSIONE CAMERA DEI DEPUTATI

Audizione di Movimento Consumatori sulla RISOLUZIONE IN COMMISSIONE 7/00020

presentata da BENAMATI GIANLUCA il 04/07/2018 nella seduta numero 21

Egredi Onorevoli,

in merito all'audizione sulla risoluzione in commissione 7/00020, Movimento Consumatori cerca di fare chiarezza non solo sui recenti interventi dell'Autorità ma complessivamente sul meccanismo di riscossione degli oneri generali che coinvolge soggetti diversi e le scelte del legislatore.

Prima di entrare nel merito della problematica si insiste sull'importanza di una stretta correlazione tra AACC ed il Legislatore circa la definizione della Tutela del Cittadino/Consumatore finale che, anche in questo caso, risulta essere fortemente penalizzata da interventi regolatori poco attenti a queste istanze.

Partendo dalla bolletta elettrica in termini percentuali il consumo dell'energia pesa per circa il 53%, il 19,% è rappresentato dai costi di trasporto accise ed IVA (dati ARERA III trimestre 2018).

In questa complessità l'unico interlocutore e controparte del consumatore finale è il venditore che interviene sulla prima voce di spesa mentre tutti i costi di trasporto e gli oneri generali di sistema, che rappresentano una serie di componenti parafiscali, sono solo una partita di giro nei confronti del distributore.

Tutto questo schema complessivo di tenuta del sistema si basa sul regolare pagamento delle bollette da parte del consumatore finale e le recenti sentenze del Consiglio di Stato (sentenze 05620/2017 e 05618/2017) non hanno migliorato lo scenario affermando il principio secondo il quale **il pagamento degli oneri generali di sistema resta di responsabilità esclusiva del cliente finale** depotenziando l'obbligo statuito precedentemente dalla ARERA per i venditori e i distributori di prestarsi reciproche garanzie per il versamento della parte di oneri non riscossi.

La nuova disciplina scaturente dai ripetuti interventi del Giudice amministrativo, prevede che parte degli oneri generali di sistema delle bollette inavase a partire dal primo gennaio 2016 debbano essere coperti dai clienti finali e non dalle imprese di vendita, come previsto fino ad ora.

Va chiarito che nelle fatture di energia elettrica, oltre ai servizi di vendita (materia prima, commercializzazione e vendita), ai servizi di rete (trasporto, distribuzione, gestione del contatore) e alle imposte, sono addebitate alcune componenti per la copertura di costi per attività di interesse generale per il sistema elettrico nazionale.

Trattasi, per l'appunto, dei c.d. oneri generali di sistema, introdotti nel tempo da specifici provvedimenti normativi.



Questa voce rappresenta una quota crescente e sempre più significativa della spesa totale annua di energia elettrica degli utenti finali

A partire dal 1 gennaio 2018 (delibere 481/2017/R/eel e 922/2017/R/eel) le aliquote degli oneri generali da applicare a tutte le tipologie di contratto sono distinte in:

- Oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione ASOS;
- Rimanenti oneri generali ARIM.

Le componenti tariffarie ASOS e ARIM sono espresse, in generale, in centesimi di euro/punto di prelievo per anno, centesimi di euro/kW impegnato per anno e centesimi di euro/kWh.

Gli oneri generali sono applicati come maggiorazione della tariffa di distribuzione, quindi all'interno dei servizi di rete, in maniera differenziata per tipologia di utenza domestica, illuminazione pubblica, altre utenze in bassa, media o alta tensione- secondo criteri che variano da componente a componente.

Il sistema prevede che gli oneri di sistema sono dovuti dai clienti finali, che li corrispondono ai *traders*, i quali, a loro volta, li versano ai distributori, che, quale ultimo passaggio, li consegnano alla Cassa Conguaglio del sistema elettrico e al Gestore servizi elettrici.

Tale obbligo è stato confermato con sentenza del **Consiglio di Stato (n. 2182/2016)**, che **ha annullato la delibera 19 dicembre 2013, n. 612 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nella parte in cui ha previsto che le imprese distributrici di energia elettrica possono richiedere agli utenti del servizio di trasporto e vendita di energia elettrica (c.d. *traders*) opportune garanzie a copertura di tutti gli obblighi derivanti dalla stipula del contratto di trasporto «tenendo conto quindi anche degli oneri a carico del cliente finale».**

Il Tar della Lombardia ha poi ribadito questo principio in altre quattro sentenze, rifacendosi proprio a quanto stabilito Consiglio di Stato con la sentenza 2182/2016 secondo cui l'obbligo di versare gli oneri generali di sistema graverebbe esclusivamente sui clienti finali e pertanto l'Autorità difetterebbe di un potere di eterointegrazione dei contratti di trasporto in relazione a tale profilo, chiarendo e precisando che l'assenza di un simile potere di eterointegrazione avrebbe *“esclusivo riferimento alle obbligazioni che non sono proprie degli stessi venditori e che tali soggetti non sono tenuti ad assumere in virtù di norme di legge”*

Iniziamo ora a meglio dettagliare gli interventi dell'Arera che ha costantemente confermato la prassi contrattuale, praticata dalle imprese distributrici sin dalla liberalizzazione del settore elettrico, riconoscendo espressamente a queste ultime la facoltà di richiedere agli utenti del servizio opportune garanzie a copertura di tutti gli obblighi derivanti dalla stipula del contratto, comprensivi quindi delle obbligazioni di pagamento degli oneri generali di sistema fatturati all'utente; **ciò in applicazione dell'articolo 3, commi 10 e 11, del decreto legislativo 79/99 e con l'articolo 39 del vigente TIT, ai sensi dei quali sono applicate ai venditori, in qualità di utenti del servizio di trasporto, le componenti tariffarie a copertura degli oneri generali afferenti al sistema elettrico come maggiorazioni dei corrispettivi tariffari del servizio di distribuzione (di cui alla Parte II, Titolo 3 e Titolo 6 del TIT).**

Il predetto principio è stato confermato, e puntualizzato nelle concrete modalità applicative, dal Codice di rete ma il Consiglio di Stato, tuttavia, con la sentenza



2182/2016, in accoglimento degli appelli presentati da alcuni operatori contro pronunce di primo grado di segno diverso, ha annullato la delibera 612/2013/R/EEL, sostenendo che la legge, in realtà, pone in capo ai clienti finali, e non alle imprese di vendita, l'obbligo di versare gli oneri generali di sistema, con la conseguenza che l'Autorità non avrebbe il potere di eterointegrare il contratto di trasporto mediante un sistema di garanzie che pone a carico dell'utente del trasporto il rischio del mancato incasso degli oneri generali di sistema da parte dei clienti finali; un tale potere di eterointegrazione, infatti, secondo il giudice di appello non troverebbe fondamento nella normativa primaria e, pertanto, il regolamento contrattuale del predetto profilo sarebbe rimesso alla sola autonomia delle parti.

In particolare, il Tar Lombardia, con le citate sentenze ha aderito all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato con la sentenza 2182/2016 secondo cui l'obbligo di versare gli oneri generali di sistema graverebbe esclusivamente sui clienti finali, in altre parole, **secondo il Tar Lombardia, "deve ritenersi che il potere dell'Autorità di intervenire autoritariamente nella regolazione contrattuale possa bensì consentire, a beneficio degli utenti e della tenuta del sistema, l'imposizione di garanzie a carico degli operatori" nonché di disporre la risoluzione del contratto di trasporto in caso di inadempimento; "ciò però soltanto laddove l'obbligazione garantita sia propria del soggetto gravato"** precisando, conseguentemente, che il potere dell'Autorità di eterointegrare i contratti di trasporto per gli aspetti di cui sopra, sussiste limitatamente **agli oneri generali effettivamente incassati dai venditori presso i propri clienti finali.**

Le richiamate sentenze del Tar Lombardia sono state confermate dal Consiglio di Stato che, con le sentenze 5619/2017 e 5620/2017, ha respinto gli appelli promossi dall'Autorità, ribadendo che non è possibile l'imposizione di garanzie (e di rischi contrattuali) per obbligazioni che non sono proprie delle imprese venditrici quali quella di versare gli oneri generali che il venditore non è riuscito a riscuotere presso il proprio cliente finale.

Le proposte sinora emerse dai vari protagonisti della filiera energetica sugli oneri generali di sistema si possono restringere a due la prima con un previsto intervento normativo, la seconda con una regolamentazione dell'Arera.

1) Riscossione a mezzo Agenzie delle entrate in un modello simile a quello della riscossione del canone rai in bolletta elettrica.

l'Autorità si è espressa pubblicamente, auspicando che essa, al fine di rendere le modalità di esazione degli oneri generali di sistema più coerenti con il quadro emerso dalle sentenze sopra ricordate, possa muovere verso soluzioni analoghe a quelle implementate, in attuazione di quanto previsto dalla legge di stabilità 2016, per la riscossione del canone di abbonamento alla televisione per uso privato (o canone RAI);

rispetto a tale auspicato scenario la regolazione prospettata nel documento per la consultazione 597/2017/R/EEL si pone come necessariamente "transitoria", da applicare quindi nelle more del completamento di tale riforma legislativa;

in tale prospettiva, pertanto, l'Autorità ha illustrato una possibile riforma organica delle garanzie che distingue in modo netto tra quelle a copertura dei corrispettivi del servizio di trasporto in senso stretto (denominata garanzia "prevalente") e quelle a copertura degli oneri generali di sistema (denominata garanzia "complementare").



Tale soluzione risulta essere la preferita dagli operatori della filiera esclusi gli utenti finali che vedrebbero aumentato il fattore coercitivo a fronte di un mancato pagamento delle da parte di utenti attivando un metodo di premialità dell'evasione a tutt'oggi insopportabilmente prevalente.

2) Fondo di compensazione.

Altra soluzione proposta dagli operatori prevede l'attività di riscossione degli oneri generali di sistema in capo al venditore, il quale continuerebbe ad anticipare all'impresa distributrice l'ammontare degli oneri medesimi, indipendentemente dal loro incasso (e quindi dalla morosità dei clienti finali);

I venditori diligenti nel mettere in atto le azioni di recupero del credito dovrebbero poi essere garantiti dei rimborsi degli oneri di sistema non riscossi, il cui gettito sarebbe garantito da un fondo di compensazione alimentato da un corrispettivo specifico da applicare ai clienti finali.

Anche in questo caso il pagamento ricadrebbe sul consumatore finale adempiente che vedrebbe ricaricato sulle proprie bollette una componente per creare il fondo.

Le proposte di Movimento Consumatori

In entrambe le proposte si sottolinea la necessità dell'intervento legislativo e non più basato sulla regolazione dell'Arera troppo fragile normativamente e facilmente annullabile con ricorsi ai Giudici amministrativi.

La prima soluzione porta ad una proposta complessiva di **fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel loro complesso da riportare nell'alveo di quelli generali dello stato** e non più gravare sulla bolletta del consumatore finale visto che il maggior carico degli oneri è dato dalle incentivazioni alle rinnovabili e non certo attinente in senso stretto la filiera energetica.

La seconda soluzione è basata sulla proposta di un **intervento legislativo di razionalizzazione della materia** e non più unicamente su quello deliberativo dell'ARERA (deliberazioni che come detto sono state impugnate e annullate dinanzi al Giudice Amministrativo) **per rendere obbligatorio il sistema di garanzie tra venditore e distributore per manlevare il consumatore domestico (e le micro imprese) da eventuali morosità nella parte in cui si stabiliscono le garanzie tra venditore e distributore quelle a copertura degli oneri generali di sistema (denominata garanzia "complementare" nel regime transitorio stabilito dall'Arera) da inserire nell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 nella parte che stabilisce che gli oneri generali di sistema siano inclusi nel corrispettivo da versarsi da parte degli operatori per l'accesso alla rete.**

Avv. Ovidio Marzaioli

Vicesegretario Generale
Movimento Consumatori