

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**COMMISSIONE X**

**ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO**

**RISOLUZIONE 7-00020**

**INIZIATIVE URGENTI IN MATERIA DI RISCOSSIONE DEGLI ONERI GENERALI**

**DEL SISTEMA ELETTRICO**

**AUDIZIONE DI ACQUIRENTE UNICO**

**28 NOVEMBRE 2018**



*Acquirente Unico ringrazia la X Commissione della Camera per aver chiesto di esprimere la sua posizione nell'ambito della risoluzione n. 7-00020 recante iniziative urgenti in materia di riscossione degli oneri generali del sistema elettrico.*

## **1. Premessa. La disciplina degli oneri generali di sistema e l'intervento del Giudice Amministrativo**

Ai fini della discussione, si ritiene utile partire da un breve *excursus* sulla disciplina degli Oneri generali di Sistema (OdS), richiamando le pronunce rese della giurisprudenza amministrativa in materia e ponendo l'attenzione sulle criticità emerse in merito al recupero degli OdS non riscossi.

Gli OdS sono stati introdotti – come componenti accessorie ai corrispettivi di trasporto dell'energia elettrica – dal decreto legislativo attuativo del primo pacchetto comunitario di liberalizzazione del settore (d.lgs. n. 79 del 1999). Successivi interventi normativi ne hanno chiarito la destinazione, specificando che tali corrispettivi sono volti alla copertura dei costi necessari al perseguimento di finalità di interesse generale per l'intero sistema elettrico.

Come più recentemente sostenuto anche dalla giurisprudenza amministrativa, si tratta di oneri di natura parafiscale, in quanto tenuta al pagamento degli OdS non è l'intera collettività, ma la categoria dei consumatori di energia elettrica. La circostanza che la fornitura di energia elettrica corrisponda ad un bisogno essenziale della collettività (e diffuso) non basta ad equiparare *tout court* gli oneri stessi a prestazioni imposte di natura fiscale.

L'Autorità di Regolazione per Energia, Reti ed Ambiente (in seguito l'Autorità) ha previsto un funzionamento del sistema degli OdS basato sul meccanismo di condivisione del rischio legato alla mancata riscossione delle bollette a causa della morosità di alcuni clienti finali, morosità che

ha un impatto diretto sui venditori ma che, indirettamente, grava su ciascun soggetto coinvolto nella filiera e sull'intero sistema elettrico. Con la delibera 268/2015/R/EEL, recante il codice di rete tipo per il trasporto dell'energia elettrica, l'Autorità ha previsto, in capo ai venditori, la prestazione di garanzie in favore delle imprese distributrici, come condizione necessaria per la conclusione del contratto di trasporto dell'energia a copertura dei corrispettivi del servizio di trasporto e anche degli OdS. Questi ultimi, sono versati dai distributori su appositi conti istituiti presso la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) ovvero direttamente al Gestore dei Servizi Energetici (GSE), per la sola componente destinata al sostegno delle fonti rinnovabili. La società di vendita si fa, dunque, carico dell'eventuale morosità del cliente finale anche per quanto riguarda gli oneri che esulano dal servizio di trasporto *tout court*, prestando proprie garanzie al distributore al fine di assicurare il gettito complessivamente dovuto.

La giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sezione VI, sent. 2182/2016; TAR Lombardia, Sezione II, sent. 237/2017, 238/2017, 243/2017, 244/2017), accogliendo le motivazioni di alcuni operatori che, in qualità di ricorrenti, contestavano l'onerosità ed iniquità del meccanismo introdotto dalla delibera 268/2015, ha affermato che *«le garanzie imposte ai venditori per il versamento degli oneri di sistema sono riferite ad un debito che non è proprio di tali soggetti, ma che gli stessi venditori si limitano a riscuotere presso i clienti finali, in posizione di assoluta neutralità, trattandosi di una tipica “partita passante”»*. Il venditore non può, dunque, ritenersi “solidale” nei confronti del cliente finale che ha inadempito al pagamento degli OdS. Il mancato pagamento corrisponde, infatti, ad un debito che resta esclusivamente in capo al cliente finale stesso. Contestualmente, le sentenze hanno ribadito che, in assenza di una specifica previsione normativa, l'Autorità non ha il potere di etero-integrare il contratto intercorrente tra i soggetti della filiera elettrica, obbligando il venditore a prestare garanzie per il cliente finale. Per

le stesse ragioni, ha negato anche la possibilità per i distributori di risolvere il contratto di trasporto a causa del mancato versamento di OdS non incassati dai venditori.

In seguito alle pronunce di cui sopra, l'Autorità è nuovamente intervenuta sul tema con una serie di provvedimenti. Per quanto riguarda i distributori, la delibera 50/2018/R/eel ha ribadito che venditori e distributori continuano entrambi ad essere obbligati a versare interamente gli OdS fatturati (indipendentemente dal loro effettivo incasso) introducendo, tuttavia, un successivo meccanismo di reintegrazione per i distributori. Per quanto riguarda i venditori, invece, tramite il documento di consultazione 52/2018/R/EEL, l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti in merito al reintegro, anche nei confronti dei venditori, degli OdS non riscossi dai clienti finali, ma regolarmente versati ai distributori. In entrambi i casi, al fine della copertura del meccanismo, l'Autorità propone di ricorrere a un conto già istituito presso CSEA al cui finanziamento contribuiscono i clienti finali. Considerate le osservazioni pervenute e le criticità da più parti evidenziate, l'Autorità non ha ancora emanato il provvedimento conseguente e ha posto come termine di conclusione del procedimento di ottemperanza alle sentenze amministrative il 30 giugno 2019.

## **2. Spunti per una riforma del meccanismo di riscossione degli oneri generali di sistema**

Tutto ciò premesso, si rende necessario un intervento del legislatore che, oltre ad affrontare le criticità emerse, colga l'occasione per introdurre una disciplina più organica degli OdS, volta a compensare le inefficienze attualmente gravanti sul funzionamento dello stesso mercato.

Dal dibattito sul tema, sono emerse diverse ipotesi di intervento normativo. Tra queste, quella che risulterebbe di più immediata implementazione è la legittimazione dell'attuale sistema di

garanzie. Tuttavia, tale soluzione rischierebbe di cronicizzare una serie di inefficienze che, inevitabilmente, ricadrebbero sul cliente finale attraverso il meccanismo della socializzazione. A parere di Acquirente Unico, un simile intervento normativo fornirebbe solo una risposta parziale al problema del mancato incasso degli OdS, poiché finirebbe per attribuire al venditore un onere improprio di riscossione, obbligandolo *ex lege* a svolgere funzioni di esazione relativamente a prestazioni parafiscali (anche un'eventuale remunerazione per l'attività di riscossione rappresenterebbe un costo aggiuntivo per il sistema). Il meccanismo delle garanzie ha già, di fatto, dimostrato la sua inefficacia contribuendo ad allontanare i venditori dal loro *core business*, caricandoli di un rischio e di una complicazione gestionale che ha probabilmente distolto risorse alla competizione e all'attenzione verso il cliente. Elementi che, invece, dovrebbero essere potenziati in prospettiva del superamento delle tutele di prezzo.

Le criticità esposte potrebbero essere superate da una soluzione normativa che segua il modello del *canone RAI*, investendo un soggetto terzo (l'Agenzia delle Entrate) del recupero coattivo della morosità nei confronti del cliente finale e coinvolgendo Acquirente Unico per la gestione dei flussi informativi.

Tale opzione, suggerita da molti operatori, pur rappresentandosi come un lodevole passo avanti rispetto alla situazione attuale, potrebbe rimettere in discussione la natura stessa degli OdS, così come chiarita dalla giurisprudenza amministrativa. Tali pronunce, infatti, ribadiscono la natura parafiscale degli OdS<sup>1</sup>, mentre all'Agenzia delle Entrate sono attribuite funzioni concernenti le

---

<sup>1</sup> Quanto sopra non viene smentito nemmeno dalla pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia UE del 18 gennaio 2017, relativamente alla causa C-189/15. Nella citata pronuncia, la Corte non ha propriamente affermato che, nell'ordinamento italiano, gli oneri di sistema devono rientrare nel novero delle imposte di natura fiscale. La Corte, piuttosto, ha meramente equiparato gli oneri generali di sistema ad «*indirect taxes*» ai soli ed esclusivi fini dell'applicazione della direttiva 2003/96/CE. Ciò diviene molto chiaro alla lettura del punto 29 della pronuncia, laddove la Corte afferma di doversi pronunciare – conformemente al diritto

entrate tributarie erariali e correlate alla riscossione di obblighi di natura fiscale (senza che le sia riconosciuta alcuna competenza in materia di oneri parafiscali).

Pertanto, l'agenzia delle Entrate non parrebbe avere competenza a svolgere il ruolo di esattore secondo il modello *canone RAI*, se non previa modifica della natura degli OdS (da parafiscale a fiscale). In tal caso, non è da sottovalutare l'effetto che l'ampliamento del perimetro della fiscalità comporterebbe sulla contabilità nazionale.

Infine, il modello *canone RAI* risolverebbe solo parzialmente il fenomeno della morosità, in quanto l'ente riscossore potrebbe esercitare la sua funzione di recupero coattivo solo sul cliente finale e non su eventuali venditori che non versino al sistema gli OdS incassati.

Un'ulteriore soluzione normativa sollevata nel dibattito pubblico sulla questione degli OdS, è quello della *centrale pubblica di incasso*.

L'attribuzione ad un soggetto, pubblico e terzo, dell'attività di gestione e di esazione degli incassi (concernenti la sola componente OdS della bolletta), centralizzando i rischi, solleverebbe gli operatori da costi finanziari estranei al loro *business*. Secondo tale modello, gli OdS verrebbero sganciati dalla tariffa di trasporto e versati direttamente all'ente terzo (escludendo il distributore) che potrebbe: da un lato, operare un efficiente *cash management* (favorito dall'accentramento della funzione di tesoreria) destinando i relativi margini alla compensazione degli importi non recuperabili e, dall'altro lato, mantenere l'equilibrio tra le risorse finanziarie del sistema, anche

---

dell'Unione – esclusivamente tenuto conto delle caratteristiche oggettive dei corrispettivi a copertura degli oneri di sistema, non potendo, invece, spingersi fino a valutare la qualificazione che l'ordinamento giuridico interno attribuisce a tali corrispettivi. Inoltre, in seguito alla pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia UE, il Consiglio di Stato ha affermato, con sentenza n. 346/2018, che «la tesi della non qualificabilità dei corrispettivi a copertura degli oneri di sistema risulta munita di maggiore attendibilità».

adottando strumenti di recupero su più livelli attraverso il monitoraggio della solvibilità dei clienti finali.

Quest'ultima soluzione appare quella che, meglio delle altre, è suscettibile di inserirsi nell'attuale quadro normativo, poiché risolverebbe le criticità sollevate dagli operatori del sistema e, al contempo, probabilmente andrebbe a minimizzare il fenomeno della morosità. Avrebbe, inoltre, il pregio di ricondurre l'attività del venditore alla sua essenza, permettendogli di dedicare maggiormente le sue risorse al mercato. Tuttavia, poiché è il modello che, più degli altri, appare articolato e complesso dal punto di vista della realizzazione, occorre una previa ed attenta valutazione.

Un'ultima annotazione di carattere generale che dovrebbe essere tenuta in considerazione nel processo di riforma della disciplina degli OdS, riguarda il futuro del regime di salvaguardia: con il superamento della maggior tutela, è ipotizzabile che la maggior parte dei clienti morosi finirà nel sistema di salvaguardia (previsto dalla Legge n.124/2017) il cui prezzo di fornitura, marcatamente più elevato rispetto al prezzo medio di mercato, renderà ancora più improbabile la solvibilità del cliente moroso e quindi il pagamento dei relativi OdS. Si potrebbe, dunque, verificare uno squilibrio di sistema più significativo rispetto a quello attuale, nonché una conseguente socializzazione più preoccupante.

### **3. Il possibile contributo di Acquirente Unico**

A prescindere dalla soluzione che verrà accolta dal legislatore, a parere di Acquirente Unico, al fine di avviare una completa riforma della disciplina degli OdS occorre, innanzitutto, prestare

attenzione alla distinzione tra *morosità necessaria* e *morosità opportunistica* predisponendo di conseguenza strumenti adeguati.

Per quanto concerne la ***morosità necessaria***, poiché spesso determinata da difficoltà economiche o sociali (quindi legata alla povertà energetica), sarebbe opportuno contrastarla attraverso interventi che minimizzino la causa scatenante. Inoltre, il fenomeno potrebbe essere limitato con l'erogazione automatica del bonus in bolletta per le famiglie economicamente svantaggiate, realizzabile tramite l'interoperabilità delle banche dati pubbliche di Acquirente Unico e dell'INPS eliminando le inefficienze, velocizzando l'intero processo e soprattutto semplificando le procedure amministrative così da consentire a tutti i cittadini, che ne hanno diritto, di beneficiare della misura e migliorare la propria solvibilità.

È un meccanismo che ripercorre quello già adottato per la riscossione del canone RAI tramite le bollette - reso possibile dall'incrocio tra le banche dati dell'Agenzia delle Entrate e di Acquirente Unico – e che potrebbe essere replicato nel caso in cui il legislatore decidesse di adottarlo come soluzione per gli Ods. Acquirente Unico, anche con riferimento agli Ods, potrebbe gestire l'operazione al minor costo per il sistema sfruttando le infrastrutture e le interconnessioni già esistenti.

Per quanto riguarda, invece, la ***morosità opportunistica*** sarebbe auspicabile rafforzarne gli strumenti di monitoraggio, contrasto e prevenzione quali, ad esempio, la valutazione della solvibilità, anche attraverso misure atte a limitare il cosiddetto "turismo energetico".

Acquirente Unico, che sta già potenziando il Sistema Indennitario integrandolo nel Sistema Informativo Integrato (SII) – come previsto dalla delibera ARERA 406/2018/R/com – potrebbe



fornire una serie di strumenti utili al mantenimento dell'equilibrio del sistema e al contenimento della morosità, lato consumatore, tra i quali:

- fornire al venditore un più ampio set informativo in fase di *pre-check* (integrando le informazioni che oggi già fornisce nell'esecuzione dello *switching con riserva*) al fine di contenere il rischio insolvenza e quindi l'onerosità delle garanzie;
- monitorare gli *switching* degli ultimi 12 mesi, incrociandoli con i dati di morosità, al fine di intercettare e segnalare eventuali comportamenti opportunistici (turismo energetico);
- verificare se il cliente, sul quale viene richiesta la sospensione per morosità, è beneficiario del bonus per disagio economico e necessita, pertanto, di eventuali ulteriori tutele.

Inoltre, per contrastare la *morosità opportunistica* anche lato venditore, si potrebbero includere nella banca dati del SII ulteriori informazioni concernenti il flusso di cassa degli OdS. Nello specifico, si potrebbe permettere al SII di avere un quadro completo e aggiornato sullo stato dei pagamenti, così da ricostruire la catena di responsabilità in caso di ammanchi, prevedendo la messa a disposizione da parte dei venditori delle informazioni riguardanti, per ciascun cliente, la data di emissione delle fatture e la data di incasso o di ritardo nei pagamenti (senza fornire alcuna informazione sugli importi). Il monitoraggio costante sarebbe volto a intercettare sia la morosità del cliente sia quella causata dal venditore e, attraverso la tempestiva segnalazione, potrebbe essere oggetto di intervento dell'Autorità al fine di prevenire la degenerazione del fenomeno. Qualora la responsabilità sia attribuibile al venditore che non ha adempiuto all'obbligo di pagamento degli OdS incassati, le relative segnalazioni potrebbero incidere sulla sua permanenza (o sul suo *rating*) nell'albo dei venditori. L'albo, infatti, ricevendo informazioni aggiornate e tempestive dal SII, svolgerebbe più efficacemente la sua funzione.

Il possibile contributo di Acquirente Unico in termini informativi e di trasparenza nella tracciabilità delle operazioni (da parte sia del consumatore sia del venditore), non solo potrebbe essere associato a qualsiasi opzione normativa (garanzie, canone, centrale di incasso), ma potrebbe anche essere esteso al settore del gas.