

ARERA – AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

**AUDIZIONI ANNUALI 2020
“I SERVIZI PUBBLICI E L’EMERGENZA CORONAVIRUS”**

Memorie di U.Di.Con. – Unione per la Difesa dei Consumatori

U.Di.Con. APS – Unione per la Difesa dei Consumatori, iscritta nell’elenco delle Associazioni dei Consumatori e degli Utenti rappresentative a livello Nazionale di cui all’art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 e membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti (CNCU), pregandosi di intervenire alle audizioni annuali in oggetto, espone le seguenti riflessioni.

Sull’emergenza Covid-19

Con riferimento alla presente audizione, non può in nessun modo prescindere da alcune considerazioni concernenti l’emergenza Covid-19.

Trattasi di un evento tragico di portata mondiale, che ha travolto integralmente ogni nostra abitudine ed ogni esperienza di consumo.

In tale contesto, ove ogni cosa mutava, veniva posticipata o comunque alterata dalla pandemia, emergeva, in netto contrasto, la mancata sospensione *erga omnes* delle bollette energetiche, che appariva particolarmente importante per le utenze domestiche residenziali.

A tal proposito deve ricordarsi che, nel dibattito fiorito intorno ai Decreti “emergenziali” (con particolare riferimento al c.d. “Cura Italia” - Decreto legge 18 del 17 marzo 2020, poi convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27) si è molto discusso relativamente all’opportunità di bloccare la fatturazione energetica.

Orbene, nell’ambito di tale dibattito si registravano voci molto contrastanti; all’esito del medesimo, non è stata promulgata una norma primaria sulla sospensione della fatturazione energetica su tutto il territorio nazionale.

In tale scenario si assisteva a fenomeni contrastanti e tutt’altro che uniformi: da una parte si realizzavano condotte preziose -quali la sospensione dei distacchi da parte ARERA ed altre iniziative di *caring*; dall’altra si assisteva a prassi che hanno generato disappunto, come l’invio di conguagli.

Tutto ciò induce ad una importante riflessione: è evidentemente mancata una risposta “uniforme” al problema, che poteva introdurre elementi di tutela chiari e standardizzati per tutti gli utenti.

Tale assenza è stata particolarmente critica, ad avviso di chi scrive, per le utenze domestiche residenziali, le quali avrebbero dovuto essere tutelate in maniera più tangibile.

Pertanto, non si può non auspicare che l'intero sistema energetico, alla luce di quanto accaduto, converga sulla necessità di introdurre un meccanismo automatico, anche a livello di norma primaria, che possa garantire non solo la continuità, ma anche la minore onerosità, delle forniture energetiche in periodi di crisi, con riferimento alle utenze residenziali.

Sugli Oneri di Sistema

Nell'ambito della presente audizione, non può non tralasciarsi la trattazione degli "oneri di sistema", elemento importante e controverso della filiera energetica.

La tematica è stata trattata dalla questa Associazione in una recente audizione alla 10° Commissione Permanente Industria Commercio e Turismo, nell'ambito dell'atto Atto. 397 - XVIII Legislatura – "Affare sulla razionalizzazione, la trasparenza e la struttura di costo del mercato elettrico e sugli effetti in bolletta in capo agli utenti".

Di seguito vengono riportate alcune argomentazioni ivi esposte, che si ritengono quantomai attinenti anche in questa sede.

Come certamente noto, gli oneri di sistema costituiscono uno degli aspetti più controversi nell'attuale mercato dell'energia.

Gli oneri ridetti sono riscossi direttamente nella bolletta dell'energia elettrica e sono destinati -come affermato direttamente nel sito web dall'ARERA- alla copertura di costi per attività di interesse generale; gli oneri vengono poi rimessi a ritroso nella filiera energetica (<https://www.arera.it/it/elettricità/auc.htm>).

Essi incidono in misura estremamente sensibile sull'importo della bolletta, pari a circa il 25 % dell'importo totale della fattura energetica (<https://www.arera.it/it/dati/ees5.htm>).

Alla luce di siffatta destinazione "di interesse generale" degli oneri, appare orientamento costante e risalente attribuire ai medesimi natura "tributaria" (seppur con alcune distinzioni tra fiscalità in senso proprio o parafiscalità). A tal fine è possibile ricordare che l'AGCM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha dato atto che "con recenti pronunce del giudice amministrativo [...] è stata rilevata la natura parafiscale degli oneri di sistema", auspicando per giunta che venga riconosciuta "pienamente la natura fiscale degli oneri di cui trattasi" (Bollettino AGCM 28 del 24.07.2017, pg. 15 e seguenti - AS1397).

Ebbene, siffatta impostazione di tali oneri genera all'avviso di chi scrive un'evidente anomalia di mercato, come di seguito esposto. Pertanto non può non chiedersi l'eliminazione di tali oneri.

Ed invero, non appare corretto utilizzare la bolletta come strumento "contenitore" nell'ambito del quale inserire prelievi che, essendo destinati alla collettività, non possono che essere -come anticipato- di natura fiscale o parafiscale.

Ad avviso di chi scrive, devono essere rinvenuti strumenti maggiormente idonei per soddisfare i bisogni della collettività, che non incidono in senso negativo sulla bolletta energetica.

Come anticipato in precedenza nel presente elaborato, la bolletta energetica non può ridursi a "contenitore" di una serie di importi, in danno a trasparenza e comparabilità dei costi; al contrario, la stessa deve coprire unicamente il costo della materia energia e -tuttalpiù- gli importi direttamente riconducibili al servizio di fornitura elettrica.

Pertanto, si ritiene che la rimozione degli oneri dalla bolletta avrebbe senza dubbio effetti positivi per il mercato.

Ed infatti in tal maniera:

- si ridurrebbe oggettivamente la spesa in capo agli utenti finali, dunque consumatori e famiglie;
- si accrescerebbe la comparabilità dei prezzi, consentendo all'utente finale di porre in diretta relazione i propri consumi con gli importi richiesti ed i costi della materia prima.

Altro aspetto controverso da valutare con riferimento agli oneri generali, discende dalla loro natura fiscale o parafiscale, anzi menzionata.

Orbene, l'attribuzione di natura "tributaria" agli oneri di sistema -che appare pacifica al di là delle distinzioni tra fiscalità e parafiscalità- lungi dall'essere mero esercizio giuridico, ha conseguenze pratiche molto rilevanti per i consumatori.

Ed infatti, l'attribuzione di natura di tributo agli oneri di sistema determinerebbe la loro esclusione dalla base imponibile di altre imposte, e segnatamente dell'IVA, in quanto in tal caso si arriverebbe al paradosso di addebitare un'imposta -l'IVA- su un altro tributo -gli oneri.

Nelle bollette dei consumatori, ad oggi è possibile notare che gli oneri di sistema sono ricondotti nella base imponibile dell'IVA, producendo quindi l'effetto paradossale anzi descritto.

Deve rilevarsi che già nel 2007 la criticità sopra richiamata era stata notata dall'Autorità Garante. Di fatti, è possibile leggere in un comunicato stampa datato 24.04.2007 che già all'epoca l'ARERA auspicava l'esenzione dell'applicazione dell'Iva sulle componenti parafiscali della tariffa elettrica,

rappresentando invero che: *“il fatto che tali oneri parafiscali non siano direttamente riconducibili ad una prestazione fornita al consumatore finale, rende evidente l'anomalia di assoggettarli all'imposta sul valore aggiunto”* (https://www.arera.it/it/com_stamp/07/cs_070424.htm).

Anche codeste valutazioni inducono a ritenere, dunque, ormai improcrastinabile la rimozione degli oneri dalle bollette di energia elettrica.

La riduzione degli oneri “fissi” e la generale razionalizzazione del mercato dell’energia, abbattendo il costo delle bollette, contribuirebbero certamente alla riduzione della morosità degli utenti finali.

Ciò, oltre ad essere intrinsecamente positivo, aiuterebbe nel depurare la filiera energetica dal problema della c.d. “socializzazione” della morosità del sistema elettrico, di seguito sintetizzato.

Ad oggi, nel momento in cui una bolletta rimane insoluta, rimangono impagate anche quote destinate a coprire costi della collettività.

Per l’effetto, nel momento in cui una utenza lascia una morosità, si creerà necessariamente una lacuna nei fondi destinati alla collettività, danneggiando la stessa.

In altre parole, si verifica un effetto di “traslazione” della morosità del singolo sulla collettività che dovrà quindi provvedervi. Tale fenomeno, comunemente denominato, giustappunto, “socializzazione” della morosità, è tra l’altro espressamente disciplinata dall’ARERA nei suoi provvedimenti - tra cui la Delibera 50/2018/R/EEL, celebre per le polemiche che seguirono la sua adozione.

Tale impostazione -che non può essere oggetto quantomeno di perplessità- ha una portata controproducente e particolarmente inaccettabile, ad avviso di chi scrive, per gli utenti residenziali, famiglie e consumatori.

Ed infatti, costoro potrebbero ritrovarsi, per effetto della traslazione menzionata, in qualche misura a sobbarcarsi morosità e “buchi” di sistema lasciati dalle utenze business, le quali come noto hanno bollette energetiche sensibilmente più elevate rispetto alle utenze familiari, oltre che un potenziale tasso di morosità maggiore alla luce della crisi economica in atto.

Il medesimo discorso si estende naturalmente anche ai casi di potenziale insolvenza di gestori.

Per tale motivo, il mercato dell’energia merita di essere razionalizzato anche da tale punto di vista: non è possibile che morosità “di sistema” ed in particolare quelle concernenti le utenze business possano incidere negativamente sull’intera filiera ed in estrema sintesi, in danno degli utenti finali più vulnerabili come le famiglie dei consumatori – già temperate dall’attuale scenario.

Sulla liberalizzazione del mercato

La Scrivente Associazione ritiene che il mercato dell'energia elettrica possa ottenere benefici dallo stimolo della liberalizzazione e della sana e corretta concorrenza. A tale scopo, appare necessario evitare il procrastinarsi *sine die* del regime di tutela (la cui fine è ad oggi fissata, dopo l'ennesimo rinvio, al 1° gennaio 2022 per le famiglie) in quanto solo il superamento di tale regime può "decalcificare" il mercato e dare il via ad una concorrenza maggiore sui prezzi a beneficio dell'utente finale. Naturalmente tale concorrenza, per essere sana e non meramente speculativa, necessita di regole certe e di requisiti di serietà e professionalità dei *competitors*. A tal fine, è necessario finalizzare l'istituzione di un albo e/o registro dei venditori che certifichi la qualità e la stabilità delle aziende sul mercato, a tutela dell'utente finale.

Sulla Green Economy, sostenibilità ed Agenda ONU 2030.

Nel trattare la razionalizzazione del mercato energetico, non possono tralasciarsi gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

In particolare, all'obiettivo n. 7 denominato "Energia Pulita e Accessibile", l'Agenda si propone di assicurare l'accesso universale ai servizi energetici moderni, migliorare l'efficienza energetica e accrescere l'uso di risorse rinnovabili.

Sotto questo profilo, dovendo procedere alla razionalizzazione del mercato, appare opportuno domandarsi quale sia la modalità più corretta per rendere il sistema più "green" così da "raddoppiare entro il 2030 il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica" (traguardo 7.3 della citata Agenda).

In tal senso, ad avviso della scrivente appare conveniente istituire, piuttosto che nuovi oneri per finanziare l'economia "green", una sostanziosa scontistica nelle bollette dei gestori che utilizzano principalmente tale energia.

Siffatta impostazione indurrebbe in maniera naturale gli utenti a scegliere, anche per ragioni di notevole convenienza economica, le energie rinnovabili.

Queste, conseguentemente, avranno modo di svilupparsi ed affermarsi nel mercato sostituendo le fonti tradizionali.

Sul servizio di conciliazione ARERA

Infine alcune considerazioni sul servizio di conciliazione ARERA, uno degli strumenti capaci di dare concretezza alla tutela del singolo consumatore.

Dai dati riportati nell'ultima relazione annuale, pubblicata il 21.07.2020 sul sito dell'ARERA (https://www.arera.it/allegati/relaz_ann/20/RA20_volume2.pdf - segnatamente a pagina 300 e seguenti), emergono evidenti margini di miglioramento dell'efficacia del servizio.

Il dato che ha maggiormente colpito la Scrivente concerne, in particolare, le domande di conciliazione con esito negativo, pari al 31% del totale.

S'imponesse dunque un approfondimento consequenziale dei dati, finalizzato a cercare le cause di tale risultanza; detto approfondimento evidenziava alcuni aspetti interessanti.

Emergeva che su circa 16.000 domande di conciliazione totali del settore luce e gas, il 74% delle stesse aveva riguardato consumi domestici e, con riferimento al settore luce e gas, il 53% aveva invece interessato la fatturazione.

Emergeva altresì che il 32% delle conciliazioni era stato presentato senza ausilio di un delegato e che il 23% dei casi era stato trattato da delegati non professionali (nella relazione stessa si ipotizza possano essere parenti o conoscenti degli utenti finali).

Tutto ciò mette in risalto, ad avviso di chi scrive, alcuni possibili percorsi di miglioramento da intraprendere.

Ed infatti, i dati sopra riportati evidenziano che la prevalenza delle problematiche riguarda la fatturazione delle utenze domestiche, la quale rimane ancora un profilo molto controverso e intrinsecamente complesso, che necessita di interventi di semplificazione.

Pertanto, appare necessario valutare nuovi interventi informativi nel campo della fatturazione domestica (e della conciliazione), prendendo atto che si tratta di un settore complesso. Da questo punto di vista, appare necessario il ruolo delle associazioni dei consumatori, che si ritiene possano offrire un sensibile contributo nel colmare siffatta lacuna, abbattendo il dato delle conciliazioni negative anzi emerso

U.Di.Con. APS – Unione per la Difesa dei Consumatori, nell'auspicio che le presenti riflessioni si rivelino utili al lavoro di Codesta Spettabile Autorità, ringrazia per l'audizione e rimane a disposizione per ulteriori contributi.

Roma lì, 29/07/2020

U.Di.Con. APS
Ufficio Legale

