

**Nota ARERA in merito a deliberazione 50/2018/R/eel e al documento per la consultazione
52/2018/R/eel – Tema riscossione e versamento oneri generali di sistema**

Gli oneri generali di sistema sono previsti dal legislatore al fine di finanziare specifici obiettivi di interesse generale a vario titolo afferenti al sistema elettrico, quali ad esempio il sostegno allo sviluppo delle fonti di rinnovabili, bonus sociale, ecc. ; essi hanno natura di imposte indirette, che la legge (d.lgs. 79/99, decreto Bersani) ha costruito come “maggiorazioni” dei corrispettivi del servizio di trasporto di energia elettrica. Pertanto, la materiale riscossione degli oneri avviene secondo la filiera che si è creata a fronte della liberalizzazione del mercato.

Questo significa che i venditori fatturano e riscuotono dai propri clienti gli oneri generali, con le altre voci che compongono la bolletta¹. I venditori, a loro volta, pagano gli oneri generali ai distributori nelle fatture del servizio di trasporto. I distributori, quindi, versano gli oneri in appositi conti presso la Cassa per i servizi energetico ambientali, la quale li destina ai diversi usi definiti dalla legge. Per quanto riguarda gli oneri relativi alle fonti rinnovabili, molte imprese distributrici versano gli oneri direttamente al Gestore dei Servizi Energetici per il pagamento degli incentivi a quei produttori che ne hanno diritto.

Rispetto a questo quadro sinteticamente riportato, l’Autorità ha da sempre definito, con lo scopo di assicurare ai destinatari finali degli incentivi il gettito complessivamente dovuto, una regolazione in cui tutti i soggetti della filiera fossero obbligati ai versamenti degli oneri generali, indipendentemente dall’effettivo incasso dei medesimi, al fine di mantenere in capo a ciascun soggetto coinvolto (venditori e distributori) l’eventuale rischio legato alla morosità della propria controparte.

Coerentemente a tale impostazione, l’Autorità, per definire i rapporti tra i diversi soggetti della filiera, ha adottato la disciplina del Codice di Rete, introducendo specifiche disposizioni per gli aspetti relativi alle garanzie contrattuali e alla fatturazione del servizio di trasporto (che include anche gli oneri), regolando, quindi, aspetti relativi al rapporto tra i distributori e i venditori. Tale disciplina, in considerazione dell’esistenza di una pluralità di distributori, aveva come principale finalità l’omogeneizzazione del sistema delle garanzie richieste ai venditori e delle tempistiche di fatturazione, evitando discriminazioni fra i diversi soggetti e rendendo le regole per la loro gestione più pro-concorrenziali.

Tale uniformato sistema di garanzie, che è risultato operativo e incontestato per diversi anni², è stato di recente messo in discussione da alcuni venditori (Gala S.p.A., Green Network S.p.A., Esperia S.p.A.) e da una loro associazione (AIGET), i quali si sono rivolti al giudice amministrativo

¹ Nella Bolletta 2.0 questi importi sono tendenzialmente indicati come spesa per la materia energia, spesa per trasporto e la gestione del contatore e oneri di sistema

² Il sistema di garanzie del Codice di rete ha infatti consolidato, uniformandole, prassi contrattuali dei distributori le quali, appunto, prevedevano garanzie a copertura anche degli oneri generali

per la sua demolizione con specifico riferimento alla parte relativa alla riscossione degli oneri generali. Nonostante un primo orientamento della giurisprudenza di conferma del sistema sopra delineato (Tar Lombardia, Sez. II, sent.854/2015), le successive sentenze, da un lato, hanno individuato nel cliente finale l'unico soggetto tenuto a pagare i suddetti oneri e, dall'altro, hanno scardinato il sistema di garanzie, stabilendo che l'Autorità non ha titolo per imporlo (cfr. Consiglio di Stato, Sez VI, sent. 2182/2016; Tar Lombardia, Sez. II, sent.237/2017, 238/2017, 243/2017, 244/2017; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent.5619/2017 e 5620/2017).

E' da osservare, in primo luogo, come il fatto che nelle sentenze sia stato individuato nel cliente finale l'unico soggetto tenuto a pagare gli oneri di sistema ribalta il principio generale del metodo di riscossione precedentemente impostato, che – come sopra ricordato – poneva in capo ai venditori e ai distributori l'eventuale rischio legato alla morosità della propria controparte (per i venditori dei clienti finali e per i distributori dei venditori).

Pertanto, il fatto che il cliente finale sia l'unico soggetto tenuto a pagare gli oneri di sistema non permette più di assicurare il completo versamento ai distributori degli oneri generali da parte dei venditori; questi ultimi - secondo le sentenze sopra richiamate - sono tenuti a versare ai distributori solo quanto effettivamente incassato.

Quanto affermato nelle sentenze, in tema di carenza di poteri da parte dell'Autorità nel definire uno specifico sistema di garanzia sugli oneri generali di sistema, porta ad un potenziale incremento delle situazioni di mancato versamento degli oneri generali, aumentando potenziali comportamenti opportunistici da parte dei venditori che potrebbero versare ai distributori somme ben inferiori a quelle effettivamente incassate a titolo di oneri di sistema.

In seguito alle pronunce giurisprudenziali citate avverso l'ultima delle quali (CdS, sez. VI, n. 5619/2017) l'Autorità pure si è costituita in giudizio dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione, contestando, sulla base dell'impianto normativo vigente, l'addebito degli oneri ai clienti finali e il venir meno delle misure dalla stessa Autorità poste in essere a tutela degli interessi pubblici generali che tali oneri finanziano - senza un intervento esplicito da parte dell'Autorità, si sarebbe verificato un aumento complessivo e incontrollato degli oneri generali a carico della totalità dei clienti finali. Infatti, riducendosi i versamenti dei distributori verso la Cassa – come conseguenza della riduzione delle somme riscosse dai venditori – sarebbe stato necessario incrementare il valore degli stessi oneri, con l'effetto di aumentare la voce "spesa per oneri di sistema" delle bollette. Ciò in ragione della necessità di dover garantire il necessario gettito dell'imposta per l'erogazione degli incentivi ai relativi legittimi destinatari e per le altre finalità di interesse generale previste dalla legge.

L'Autorità è, pertanto, intervenuta proprio al fine di limitare un tale effetto, prefigurando un sistema in base al quale sia i venditori che i distributori continuano a essere obbligati, in prima battuta, a versare interamente gli oneri generali fatturati, indipendentemente dall'effettivo incasso dei medesimi. Si è inoltre previsto che tali operatori possano ottenere la restituzione di una quota degli oneri non incassati solo in un secondo momento e sulla base di specifiche

verifiche, fondate su un meccanismo che assicura l'efficienza dei venditori e dei distributori nel ridurre e contenere i casi di morosità.

Nel dettaglio, l'Autorità ha:

- disciplinato (deliberazione 50/2018/R/eel) un meccanismo di riconoscimento degli oneri di sistema non riscossi dai venditori a favore dei distributori che abbiano risolto per inadempimento il contratto di trasporto stipulato con i venditori;
- definito i propri orientamenti (documento per la consultazione 52/2018/R/eel) in merito ad un meccanismo di riconoscimento degli oneri di sistema non riscossi dai clienti finali a favore dei venditori che abbiano risolto gli specifici contratti di fornitura con i clienti morosi.

Come detto, il sistema prefigurato dall'Autorità ha la finalità di massimizzare l'efficienza nell'esazione degli oneri generali dei distributori e venditori³ e di realizzare un efficace controllo sui comportamenti tenuti dai venditori, anche al fine di contrastare possibili condotte opportunistiche. In tal modo, quindi, questo sistema dovrebbe ridurre e contenere l'aumento complessivo e incontrollato degli oneri generali a carico della totalità dei clienti finali derivante dall'impatto delle sentenze. Si precisa, inoltre, che il meccanismo prospettato si applicherebbe unicamente al mancato incasso degli oneri generali, lasciando al rischio di impresa la gestione del mancato incasso, ossia della morosità, relativo alle tariffe di rete o di altra voce della fornitura.

Al fine dell'attuazione del meccanismo disegnato, per coprire la quota non incassata, si è previsto che tutti i clienti finali, a prescindere dal livello di tensione che caratterizzano i loro contratti (bassa tensione, media tensione, alta e altissima tensione), debbano contribuire. Le prime valutazioni indicano, con specifico riferimento al meccanismo di cui alla deliberazione 50/2018/R/eel, un potenziale impatto sul cliente domestico tipo di circa 2 € all'anno.

L'*empasse* generato dalle pronunce del giudice amministrativo, come da tempo l'Autorità ha evidenziato in segnalazioni al Governo e Parlamento, nonché in pubblici documenti di consultazione (cfr. documento per la consultazione 597/2017/R/eel), potrebbe trovare opportuna e conclusiva risoluzione solo con uno specifico intervento legislativo, rispetto al quale pure l'Autorità ha concretamente fornito proposte e supporto ai soggetti competenti. Dette proposte legislative, basate sull'assimilazione degli oneri generali di sistema a quanto previsto per la riscossione del cosiddetto canone Rai attraverso la bolletta elettrica, metterebbero in sicurezza il sistema di esazione e corresponsione degli oneri generali di sistema, ripristinando coerenza tra la natura di imposta degli oneri e la relativa modalità di riscossione, superando la necessità di un sistema di garanzie e di un meccanismo di reintegro per il mancato versamento degli oneri.

27 febbraio 2018

³ Ciò vale in particolare in quanto la quota degli oneri è riconosciuta a fronte di un comportamento efficiente nella gestione del credito e solo relativamente a quanto risulta non recuperabile, ovvero solo a fronte della risoluzione del contratto per inadempimento da parte del venditore o per morosità da parte del cliente finale.