

Relazione
629/2013//Rht

RELAZIONE AL PARLAMENTO

(articolo 81, comma 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133)

ATTIVITÀ DI VIGILANZA SVOLTA NELL'ANNO 2013
DALL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS ED IL
SISTEMA IDRICO SUL DIVIETO DI TRASLAZIONE DELLA
MAGGIORAZIONE IRES (COSIDDETTA "ROBIN HOOD TAX")
SUI PREZZI AL CONSUMO

27 dicembre 2013

Premessa

La presente Relazione è predisposta dalla Direzione Osservatorio, Vigilanza e Controlli dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (di seguito: Autorità) ai sensi dell'articolo 81, comma 18, del decreto-legge n. 112/08, convertito con modificazioni in legge n.133/08 e si inserisce nell'ambito dell'attività di vigilanza sul rispetto del divieto di traslazione della maggiorazione IRES sui prezzi al consumo. Tale rapporto annuale costituisce il sesto contributo fornito al Parlamento e rende conto dell'attività di vigilanza svolta nel corso dell'anno 2013 nei confronti delle società soggette al divieto di traslazione.

Nella prima parte del documento vengono descritti gli effetti sulla vigilanza delle novità normative introdotte dal Legislatore nel corso del 2013 ed è fornita un'informativa sullo stato del contenzioso.

Nella seconda parte, dopo aver riportato le risultanze degli approfondimenti svolti relativamente al 2010, vengono descritti, a seguito del monitoraggio eseguito sugli esercizi 2011 e 2012, gli esiti delle verifiche svolte sui dati contabili trasmessi dalle società ed è fornita un'analisi quantitativa dei mercati vigilati.

I RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA	4
Il decreto legge del 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. decreto del "Fare")	4
Il decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101	4
II CONTENZIOSO	6
I procedimenti individuali conclusi nel 2013	6
I procedimenti sanzionatori per mancati adempimenti agli obblighi informativi	7
Sui profili di costituzionalità dell'articolo 81, commi 16, 17 e 18 del decreto- legge n. 112/08	8
L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA, ESERCIZI 2010 – 2012	9
L'attività di vigilanza relativa all'esercizio 2010	10
L'attività di vigilanza relativa all'esercizio 2011	11
Gli operatori vigilati per l'esercizio 2012.....	12
L'ADDIZIONALE IRES, ESERCIZI 2011 E 2012	14
I MERCATI VIGILATI	16
Il settore energia elettrica e gas	16
Il settore petrolifero	17
GLI ACCERTAMENTI DELLA GUARDIA DI FINANZA E I RISVOLTI DI CARATTERE FISCALE DELLA VIGILANZA	20
CONCLUSIONI	21

I RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI IN MATERIA

Il decreto legge del 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. decreto del "Fare")

In data 21 giugno 2013 il Governo ha adottato il decreto legge n. 69/2013 (c.d. decreto del "Fare"), convertito in legge 9 agosto 2013 n. 98, recante *"Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"*. In particolare, l'art. 5, comma 1, ha ampliato l'ambito di applicazione dell'addizionale IRES, riducendo i parametri del volume di ricavi e del reddito imponibile rispettivamente a 3 milioni di euro e 300.000 euro, rispetto ai precedenti valori fissati in 10 milioni di euro e 1 milione di euro.

Tale modifica ha comportato un allargamento della platea dei soggetti incisi dall'addizionale IRES, con attese di incremento del gettito fiscale per gli anni 2015-2016, come riportato nella Relazione tecnica al decreto.

Il decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101

In data 31 agosto 2013, è stato approvato il decreto legge n. 101, convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125, recante *"Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"*. L'art. 11, comma 14 del decreto ha aggiunto un periodo in calce all'articolo 81, comma 18, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, il quale riporta: *"La vigilanza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas si svolge mediante accertamenti a campione e si esercita nei confronti dei soli soggetti il cui fatturato è superiore al fatturato totale previsto dall'articolo 16, comma 1, prima ipotesi, della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*.

Di conseguenza, la nuova formulazione dei commi 16 e 18 dell'art. 81 del decreto legge 112/08, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 69/2013 e dal decreto legge n. 101/2013, è la seguente:

Art. 81, comma 16

In dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico, l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società di cui all' articolo 75 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è applicata con una addizionale di 6,5 punti percentuali per i soggetti che abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi superiore a 3 milioni di euro e un reddito imponibile superiore a 300 mila euro e che operano nei settori di seguito indicati:

- a) *ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi;*
- b) *raffinazione petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale;*
- c) *produzione, trasmissione e dispacciamento, distribuzione o commercializzazione dell'energia elettrica;*
- c-bis) trasporto o distribuzione del gas naturale.*

Nel caso di soggetti operanti anche in settori diversi da quelli di cui alle lettere a), b) e c), la disposizione del primo periodo si applica qualora i ricavi relativi ad attività riconducibili ai predetti settori siano prevalenti rispetto all'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti.

Art. 81, comma 18

E' fatto divieto agli operatori economici dei settori richiamati al comma 16 di traslare l'onere della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas vigila sulla puntuale osservanza della disposizione di cui al precedente periodo e dispone per l'adozione di

meccanismi volti a semplificare sostanzialmente gli adempimenti cui sono chiamate le imprese con fatturato inferiore a quello previsto dall' articolo 16, comma 1, prima ipotesi, della legge 10 ottobre 1990, n. 287. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas presenta, entro il 31 dicembre 2008, una relazione al Parlamento relativa agli effetti delle disposizioni di cui al comma 16. La vigilanza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas si svolge mediante accertamenti a campione e si esercita nei confronti dei soli soggetti il cui fatturato è superiore al fatturato totale previsto dall'articolo 16, comma 1, prima ipotesi, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Le modifiche introdotte dal decreto legge n. 101/13, alla luce della data di emanazione e in assenza di espressi riferimenti temporali, producono effetti sulla vigilanza, ma non sul divieto di traslazione a partire dall'esercizio 2013.

Il testo della norma pone qualche dubbio interpretativo. L'attuale formulazione del secondo periodo del comma 18 (che prevede che l'Autorità vigili i soggetti di cui al comma 16) deve essere infatti riconciliata con quanto riportato nell'ultimo periodo, sia pure frutto del più recente intervento legislativo, che prevede che la vigilanza si svolga mediante accertamenti a campione e sia rivolta nei confronti dei soli soggetti sopra soglia. La norma conserva anche la parte in cui dispone che l'Autorità mantenga meccanismi volti a semplificare gli adempimenti dei soggetti sotto soglia.

Alla luce delle ultime modifiche normative, l'Autorità ha previsto di intervenire nuovamente sull'impianto regolatorio dell'attività di vigilanza sul divieto di traslazione dell'addizionale IRES, al fine di procedere a un riordino delle norme finalizzato a:

- recepire il nuovo perimetro dei soggetti vigilati;
- definire un criterio di campionatura per procedere all'accertamento di possibili condotte traslative;
- stabilire nuove tempistiche e modalità per gli adempimenti previsti ai fini della vigilanza.

L' Autorità ha recentemente illustrato i criteri che intende adottare per l'accertamento a campione e le proposte di modifica agli adempimenti in un documento per la consultazione (DCO 601/2013/E/RHT) emanato il 19 dicembre 2013.

II CONTENZIOSO

Come già riportato nella Relazione al Parlamento dello scorso anno¹, nel 2012 il Tar Lombardia ha depositato 8 sentenze relative ad altrettanti ricorsi avverso provvedimenti individuali avviati dall'Autorità in materia di vigilanza sul rispetto del divieto di traslazione. In particolare, con queste sentenze, il Giudice amministrativo ha annullato i provvedimenti dell'Autorità che disponevano l'accertamento della traslazione d'imposta², ritenendo che la stessa abbia introdotto illegittimamente *"un meccanismo probatorio semplificato a suo favore, creando una relazione indefettibile tra accertamento della traslazione e variazione positiva del prezzo non coperta da una corrispondente variazione dei costi."* In particolare il Tar Lombardia ha sostenuto che l'Autorità debba esprimere le proprie valutazioni sulla base di *"criteri economicamente adeguati"*, al fine di verificare se *"eventuali scostamenti siano giustificabili in base alle ordinarie dinamiche del mercato"*, oppure appaiano riconducibili all'aggravio derivante dall'applicazione dell'addizionale IRES.

Infine il Giudice amministrativo ha enucleato alcuni principi, in parte già affermati in precedenti sentenze del Consiglio di Stato, sostenendo che, in ragione della natura delle attribuzioni assegnate all'Autorità, il potere di vigilanza sul divieto di traslazione non ha una portata regolatoria del mercato, ma meramente *"conoscitiva"* e *"referente"* nei confronti del Parlamento.

L'Autorità con la deliberazione 416/2012/C/RHT ha proposto appello al Consiglio di Stato, in quanto ha ritenuto non condivisibili le eccezioni sollevate dal Tar Lombardia. In particolare l'Autorità ha rilevato che le pronunce non indicano quali criteri possano definirsi *"economicamente adeguati"*, né in quale circostanza le dinamiche di mercato possano definirsi *"ordinarie"*. Inoltre l'Autorità ha eccepito che le considerazioni proposte dal Giudice amministrativo non possono, tra l'altro, trovare riscontro nelle informazioni contabili (ed extracontabili) richieste agli operatori, le quali costituiscono l'unica base concreta sulla quale è possibile incentrare l'attività di vigilanza.

L'udienza di merito fissata per lo scorso 25 giugno 2013 è stata rinviata *sine die* dal Consiglio di Stato.

I procedimenti individuali conclusi nel 2013

Le 8 sentenze del Tar impugnate dall'Autorità innanzi al Consiglio di Stato si riferiscono a 8 dei 32 procedimenti complessivamente avviati tra il 2009 ed il 2010; di questi, 18 si sono conclusi con l'esclusione di possibili condotte traslative. In un solo caso, a seguito dell'accertamento della traslazione, l'impresa (operante nel settore petrolifero) ha optato per la restituzione ai propri clienti dell'importo traslato, evitando (come avvenuto per gli altri casi) di ricorrere al Giudice amministrativo.

¹ Relazione al Parlamento 18/2013/I/Rht

² Si tratta delle deliberazioni VIS 122/10, VIS 124/10, VIS 125/10, VIS 126/10, VIS 184/10, VIS 185/10, VIS 187/10 e VIS 190/10.

Nel corso del 2013 si sono conclusi gli ultimi 5 procedimenti individuali³, tenendo conto delle pronunce del Tar Lombardia in materia e del ricorso in appello avverso le stesse proposto al Consiglio di Stato. In tal senso, nei provvedimenti finali è stato sostenuto che *"non sussistono elementi sufficienti per accertare, in maniera coerente con i principi declinati dal Tar Lombardia nelle pronunce appellate, possibili condotte traslative da parte delle imprese"* e che l'Autorità terrà conto degli esiti del contenzioso al fine del possibile riesame dei provvedimenti stessi.

Si riepilogano, di seguito, i procedimenti individuali avviati/conclusi dall'Autorità per l'accertamento della traslazione nel periodo 2009 – 2013.

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Procedimenti individuali avviati	23	9				32
Conclusi		22	1	4	5	32

In attesa che il Consiglio di Stato si pronunci, gli Uffici dell'Autorità hanno continuato a svolgere tutte le attività pre-istruttorie utili a individuare indizi di possibili condotte traslative e hanno, quindi, chiesto alle imprese vigilate di giustificare le variazioni dei margini dovuti ai maggiori prezzi praticati.

I procedimenti sanzionatori per mancati adempimenti agli obblighi informativi

Nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, l'Autorità acquisisce le informazioni e i dati contabili necessari a comprendere i fattori che influenzano in concreto la formazione dei prezzi al consumo praticati da ciascuna società. In tale ambito, la deliberazione 394/2012/E/RHT definisce le informazioni, la documentazione contabile nonché le modalità con le quali gli operatori sono tenuti ad adempiere agli obblighi informativi.

Nei casi in cui le imprese non abbiano adempiuto agli obblighi informativi nei termini previsti, l'Autorità intima formalmente ad adempiere con apposito provvedimento. Negli anni scorsi, l'Autorità ha adottato n. 4 delibere di intimazione ad adempiere⁴ che hanno interessato complessivamente n. 98 società. Nei confronti degli operatori intimati che non hanno ottemperato a quanto richiesto o hanno solo parzialmente adempiuto a quanto disposto nel provvedimento, l'Autorità procede, ai sensi dell'art. 9 della deliberazione 394/2012/E/RHT, all'irrogazione di sanzioni amministrative e, se necessario, all'avvio di attività ispettive. Per il 2013 si veda in questo senso la deliberazione 21 febbraio 2013, 70/2013/E/RHT, con la quale l'Autorità ha intimato complessivamente 55 soggetti, di cui 31 operanti nel settore petrolifero e 24 nel settore energia elettrica e gas.

³ Deliberazioni 2 maggio 2013, 184/2013/E/ RHT, 185/2013/E/ RHT, 186/2013/E/ RHT, 187/2013/E/ RHT, 188/2013/E/RHT.

⁴ Deliberazioni VIS 163/09, VIS 47/10, VIS 137/10, VIS 100/11.

A seguito dei provvedimenti di intimazione sono stati avviati 17 procedimenti sanzionatori⁵ nei confronti di altrettante società (13 operanti nel settore petrolifero e 4 nel settore energia elettrica e gas).

Al fine di rendere più efficace ed efficiente la propria azione amministrativa, l'Autorità ha adottato una procedura semplificata che le attribuisce facoltà, nel caso in cui gli elementi raccolti dagli Uffici sorreggano sufficientemente la fondatezza della contestazione, di determinare già nella deliberazione di avvio del procedimento sanzionatorio l'importo della sanzione da irrogare. Con tale procedura, inoltre, il destinatario del procedimento sanzionatorio, entro trenta giorni dalla notifica della deliberazione di avvio, rinunciando alle ulteriori formalità istruttorie, può effettuare il pagamento della sanzione in misura ridotta, pari a un terzo del valore di quella indicata nella delibera di avvio, fatti salvi i limiti minimi edittali fissati dalla legge e fatto salvo l'obbligo informativo al quale si era in precedenza sottratto. Solo in questo caso il pagamento in misura ridotta comporta l'estinzione del procedimento sanzionatorio.

Sui profili di costituzionalità dell'articolo 81, commi 16, 17 e 18 del decreto-legge n. 112/08

La Suprema Corte è stata adita dalla IV Sezione della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia la quale, con ordinanza del 26 marzo 2011, n. 9, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 81, commi 16, 17 e 18 del decreto-legge n. 112/08, per violazione degli articoli 3, 23, 41, 53, 77 e 117 della Costituzione.

Tra i motivi di potenziale contrasto costituzionale citati nell'ordinanza vi è la carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza del decreto in quanto, secondo la società ricorrente, l'addizionale IRES è stata istituita per un tempo illimitato, con carattere di tributo autonomo e ordinario e non, quindi, per rispondere a una situazione improvvisa e straordinaria.

Successivamente all'ordinanza emessa il Legislatore ha confermato il precedente intervento, estendendo l'applicazione della maggiore imposta anche ad altri settori del mercato energetico e a imprese di minori dimensioni .

Le criticità sollevate dalla Commissione Tributaria riguardano anche il quesito di compatibilità tra l'addizionale IRES e il principio di capacità e uguaglianza contributiva, in quanto il maggior tributo inizialmente si applicava a una sola parte del settore energetico. I successivi interventi normativi di estensione dell'ambito applicativo dell'imposta sembrerebbero essere tesi a "sanare" la suddetta asimmetria.

Con decreto del 14 marzo 2013, la Corte Costituzionale ha rinviato *sine die* la decisione già prevista per lo scorso 27 marzo 2013.

⁵ Deliberazione 19 settembre 2013, 389/2013/S/RHT e Deliberazioni 3 ottobre 2013 417/2013/S/RHT, 418/2013/S/RHT, 419/2013/S/RHT, 420/2013/S/RHT, 421/2013/S/RHT, 422/2013/S/RHT, 423/2013/S/RHT, 424/2013/S/RHT, 425/2013/S/RHT, 426/2013/S/RHT, 427/2013/S/RHT, 428/2013/S/RHT, 429/2013/S/RHT, 430/2013/S/RHT, 431/2013/S/RHT, 432/2013/S/RHT.

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA, ESERCIZI 2010 – 2012

Per svolgere il compito di vigilanza assegnatole, l'Autorità adotta una metodologia di analisi basata sul principio secondo il quale la maggiorazione d'imposta costituisce l'entità da rintracciare nelle politiche dei prezzi adottate dal soggetto vigilato e ha individuato un metodo di osservazione del comportamento degli operatori focalizzato su atti economico-finanziari compiuti nel mercato (clienti, fornitori, finanziatori) e all'interno dell'impresa (costi e processi di efficientamento). Tale metodologia di analisi è principalmente di natura contabile⁶ e si basa sui dati contenuti nelle registrazioni e nella documentazione tenuta dalle imprese per obblighi di legge, che confluisce nei bilanci pubblici di esercizio.

Pertanto, le attuali modalità di esercizio della vigilanza prevedono più livelli di approfondimento in sequenza tra loro, in particolare:

- 1) acquisizione attraverso un sistema informativo di alcuni dati contabili attraverso semplici prospetti con i quali gli operatori indicano, con riferimento ai prodotti commercializzati, acquisti, vendite e rimanenze di periodo, specificandone le relative quantità (volumi) e distinguendo le negoziazioni in intra/extra-gruppo nonché in nazionali/estere;
- 2) validazione ed elaborazione dei dati contabili da parte degli Uffici, per calcolare il margine di contribuzione semestrale, rispetto al corrispondente semestre che ha preceduto l'assoggettamento alla maggiore imposta, al fine di calcolare i cosiddetti *effetto prezzo* ed *effetto quantità*;
- 3) in caso di variazione positiva del margine di contribuzione semestrale attribuibile alla dinamica dei prezzi, l'avvio di una prima verifica di possibili condotte traslative mediante la richiesta di motivazioni e di ulteriori informazioni rivolte agli operatori;
- 4) eventuale avvio di un procedimento individuale volto ad accertare possibili condotte traslative dopo la verifica di tutte le informazioni trasmesse e acquisite (punto 3).

Tenuto conto delle tempistiche con le quali sono disponibili i necessari dati contabili, l'attività di vigilanza dell'Autorità prevede per ciascun anno:

- lo svolgimento degli opportuni approfondimenti in merito ai casi di variazione positiva del margine di contribuzione semestrale relativi all'anno $n-3$;
- le validazioni ed elaborazioni dei dati contabili relativi all'anno $n-2$;
- l'analisi dei dati contabili relativi all'anno $n-1$.

Di seguito è pertanto illustrata l'attività di vigilanza svolta nell'anno 2013, relativa agli esercizi 2010-2012.

⁶ Il Consiglio di Stato ha affermato che gli strumenti conoscitivi individuati dall'Autorità ed applicati per le analisi dei dati risultano essere "*adeguati e proporzionati*" anche in considerazione della "*difficoltà e complessità proprie dell'esercizio di un potere di vigilanza su settori particolarmente sensibili e densi di implicazioni*" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 luglio 2011, n. 4388/2011).

L'attività di vigilanza relativa all'esercizio 2010

Nella Relazione 18/2013//RHT dello scorso 24 gennaio, l'Autorità ha illustrato i primi esiti delle verifiche eseguite sui dati contabili trasmessi dalle imprese vigilate per l'esercizio 2010. Dal rapporto, tra l'altro, emergeva che **199 dei 476 operatori vigilati presentavano un incremento del margine di contribuzione semestrale** rispetto a periodi precedenti all'applicazione dell'addizionale IRES. La variazione del margine costituisce un primo indicatore che viene utilizzato dall'Autorità per indirizzare opportunamente i successivi approfondimenti. Si veda in questo senso il *Notice & Comment* pubblicato sul sito internet dell'Autorità nella sezione riservata agli *Atti e Provvedimenti*.

Nella prima metà del 2013 sono state, quindi, approfondite le posizioni delle citate 199 imprese (di cui 105 appartenenti al settore dell'energia elettrica e del gas e 94 a quello petrolifero). In particolare, sono state inviate **87 richieste di motivazioni** alle società che presentavano un significativo incremento del margine di contribuzione in uno o in entrambi i semestri del 2010 (rispetto a periodi precedenti all'applicazione dell'addizionale IRES).

Dalle risposte trasmesse agli Uffici è emerso quanto segue:

- a) n. **14** società (di cui **2 sopra soglia antitrust**) hanno fornito elementi utili a escludere possibili fenomeni traslativi;
- b) n. **73** società (di cui **6 sopra soglia antitrust**) hanno trasmesso giustificazioni ritenute non idonee a escludere una possibile traslazione della maggiorazione IRES.

Con riferimento alle società di cui alla lettera b), le motivazioni fornite sono state classificate in 10 "casistiche" al fine di cogliere eventuali fenomenologie di prezzo ricorrenti o comunque dinamiche aziendali comuni a più operatori vigilati (vedi tabella 1). In tal senso, alcune di queste società hanno riproposto, nel corrente esercizio di vigilanza, motivazioni analoghe a quelle fornite nei precedenti esercizi.

Nei confronti delle 73 società di cui sopra dovranno essere disposti ulteriori approfondimenti ai sensi dell'articolo 6, della deliberazione 394/2012/E/RHT⁷. In tal senso, **si segnala che l'addizionale IRES, dovuta nel 2010 dalle suddette società, rappresenta l'entità massima di una possibile traslazione e ammonta a 42,3 milioni di euro.**

Al momento, stante anche l'incertezza derivante dall'assenza di pronunce definitive del Giudice amministrativo sulla correttezza della metodologia di analisi utilizzata (in merito, si rimanda a quanto riportato nel paragrafo relativo al contenzioso), non è previsto alcun seguito istruttorio (procedimenti individuali).

⁷ Art. 6, comma 1, deliberazione 27 settembre 2012, 394/2012/E/RHT: "L'Autorità può chiedere agli operatori, unitamente alla motivazione di cui all'art. 5, comma 1, ulteriori informazioni e documenti utili allo svolgimento dell'attività di vigilanza"

Tabella 1 – Classificazione delle motivazioni fornite dagli operatori

Motivazioni sottese all'incremento del margine dovuto ai maggiori prezzi praticati	
1	Necessità di recuperare nei prezzi praticati i costi delle dilazioni di pagamento riconosciute ai clienti.
2	Necessità di recuperare nei prezzi praticati i costi del "rischio solvibilità" nei pagamenti.
3	Necessità di recuperare nei prezzi praticati le possibili perdite derivanti dalla volatilità dei prezzi di acquisto.
4	Intervenute migliori condizioni di approvvigionamento ottenute diversificando i fornitori e dichiarata "impossibilità" di adeguare di conseguenza i prezzi di vendita.
5	Intervenute migliori condizioni di approvvigionamento dovute a modifiche delle condizioni contrattuali di acquisto alla quali non è corrisposto un adeguamento dei prezzi di vendita.
6	Necessità di recuperare nei prezzi praticati un risultato economico "negativo" maturato nel periodo precedente all'introduzione dell'addizionale IRES.
7	Necessità di recuperare nei prezzi praticati, costi operativi diversi da quelli comunicati all'Autorità e confluiti nelle analisi contabili (ad esempio quelli afferenti la gestione straordinaria e finanziaria).
8	Incremento dei prezzi determinato da intervenute disposizioni di legge o da provvedimenti regolatori.
9	Necessità di aumentare i prezzi al fine di consolidare economicamente l'attività commerciale dell'impresa.
9	Proposte di elaborazioni contabili differenti da quelle prodotte dagli Uffici, anche mediante l'utilizzo di valori diversi da quelli trasmessi tramite il Sistema Informativo.
10	Intervenuta diversificazione della clientela, mediante il riposizionamento dell'impresa su segmenti che garantiscono una migliore marginalità.

L'attività di vigilanza relativa all'esercizio 2011

La vigilanza relativa all'esercizio 2011 ha impegnato gli Uffici nel corso del 2012 e per parte del 2013. Le novità legislative intervenute nel 2011⁸ hanno sostanzialmente modificato l'ambito e i parametri di applicazione dell'addizionale IRES, determinando una sensibile contrazione delle imprese vigilate: queste sono passate dalle 476 unità del 2010 alle 401 unità del 2011, di cui 266 appartenenti al settore energia elettrica e gas e 135 al settore petrolifero.

Dal 2011 l'esercizio della vigilanza ha compreso anche 48 imprese attive nei settori regolati delle infrastrutture energetiche a rete per le quali il rispetto del divieto di traslazione è stato garantito dall'Autorità mediante il mancato riconoscimento della componente fiscale aggiuntiva nella determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito (WACC).

Analogamente a quanto fatto in passato, le verifiche hanno riguardato le informazioni contabili relative a semestri successivi all'entrata in vigore del decreto-legge n. 112/08 (1° e 2° semestre

⁸ L'articolo 7 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011 n. 148, ha modificato l'articolo 81, comma 16 del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112.

2011) rispetto ai corrispondenti semestri (1° semestre 2008 e 2° semestre 2007) precedenti all'introduzione dello stesso decreto.

Per gli operatori assoggettati all'addizionale IRES in esercizi successivi a quello di prima applicazione (2008), la variazione del margine di contribuzione semestrale è stata calcolata rispetto al corrispondente semestre precedente all'applicazione del tributo.

Dalle verifiche sui dati contabili comunicati, escludendo le sopramenzionate 48 società attive nei settori regolati, è emersa la seguente situazione:

- per n. **144** società, di cui **24 sopra soglia antitrust**, è stata riscontrata una variazione positiva del margine di contribuzione semestrale riconducibile, almeno in parte, alla dinamica dei prezzi;
- per n. **147** società, di cui **35 sopra soglia antitrust**, non sono emerse variazioni rilevanti ai fini della vigilanza (variazioni negative dei margini di contribuzione o variazioni positive attribuibili a maggiori volumi negoziati);
- n. **62** società rappresentano imprese di cui: i) n. 23 non hanno prodotto reddito imponibile ai fini IRES, ii) n. 15 sono state interessate da rilevanti variazioni dell'assetto societario tali da rendere complesso e poco significativo il raffronto (fusioni, acquisizioni e cessioni di rami d'azienda), iii) n. 24 non hanno dato corso agli adempimenti richiesti. Per queste ultime gli Uffici dell'Autorità hanno predisposto un provvedimento di intimazione ad adempiere finalizzato all'acquisizione delle informazioni richieste e all'eventuale irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie (vedi parte Contenzioso, su procedimenti sanzionatori).

Per una ripartizione dei diversi gruppi di operatori in ciascun settore di appartenenza, elettricità e gas o petrolifero, si vedano le Figure nn. 4 e 5.

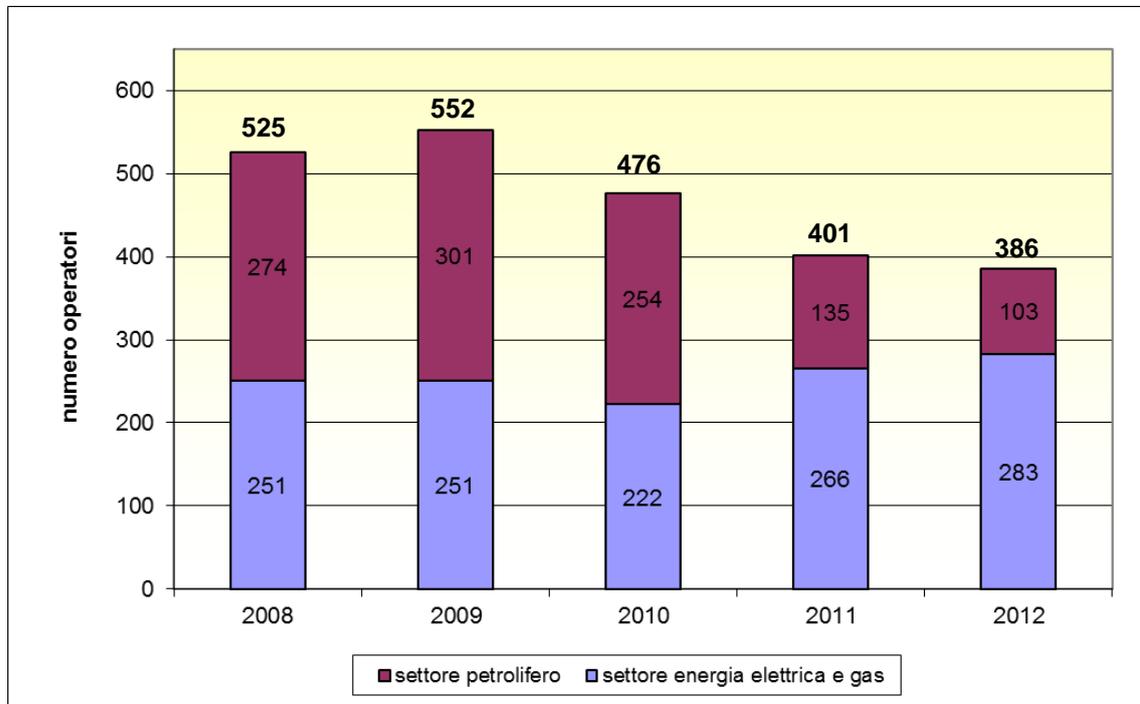
Sono in corso le valutazioni degli Uffici per individuare le società per le quali andrà predisposta una richiesta di motivazioni della variazione positiva del margine di contribuzione semestrale. Si precisa che il numero dei destinatari delle suddette richieste, di norma, non coincide con i casi di variazione positiva del margine rilevati. In tal senso, vengono approfondite le situazioni che presentano maggiori indizi di traslazione, ovvero: i) gli operatori che presentano una variazione positiva del margine di contribuzione anche a livello annuale; ii) gli operatori che, pur considerando le componenti economiche di periodo legate all'efficienza interna, presentano una variazione residuale del margine sia a livello semestrale che annuale. L'addizionale IRES corrisposta da queste imprese ammonta a circa 508 milioni di euro (146 milioni per il settore petrolifero e 362 per quello dell'energia elettrica e del gas) e rappresenta il limite massimo della possibile traslazione del tributo sui prezzi al consumo.

Gli operatori vigilati per l'esercizio 2012

Negli ultimi mesi del 2013 è stata avviata l'analisi dei dati contabili relativi all'esercizio 2012. Gli operatori vigilati attualmente risultano **386**, di cui circa **70 sopra soglia antitrust**, (vedi Figura 1).

L'attività finora condotta dagli Uffici ha riguardato la verifica dei requisiti di assoggettamento all'addizionale IRES e l'esame preliminare dei dati contabili trasmessi dagli operatori al fine di valutarne la congruità e la completezza.

Figura 1 – Operatori sottoposti alla vigilanza Robin Hood Tax



Il grafico evidenzia la progressiva riduzione del numero dei soggetti incisi dall'addizionale IRES – conseguentemente non più interessati dalla vigilanza dell'Autorità – a seguito dell'introduzione del parametro del reddito imponibile superiore a 1 milione di euro come condizione di applicazione dell'imposta (dal 2011).

Anche per l'esercizio 2012, detto fenomeno ha interessato in particolar modo il perimetro delle imprese del settore petrolifero che ha presentato una riduzione di 32 unità rispetto all'esercizio precedente, con un effetto cumulato di -151 unità rispetto all'esercizio 2010 e di -198 unità rispetto al 2009. Come verrà meglio illustrato nel successivo paragrafo relativo all'addizionale IRES di competenza dell'esercizio, alcune di queste imprese, tra le quali società di rilevanti dimensioni in termini di fatturato, non hanno applicato l'addizionale IRES nell'esercizio 2012 in ragione di perdite fiscali registrate nel 2011.

Per altro verso, il grafico mostra un relativo incremento (+17 unità) delle imprese del settore energia elettrica e gas imputabile principalmente alla costituzione di nuovi soggetti attivi, in particolar modo, nel segmento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (in particolare, fotovoltaico ed eolico).

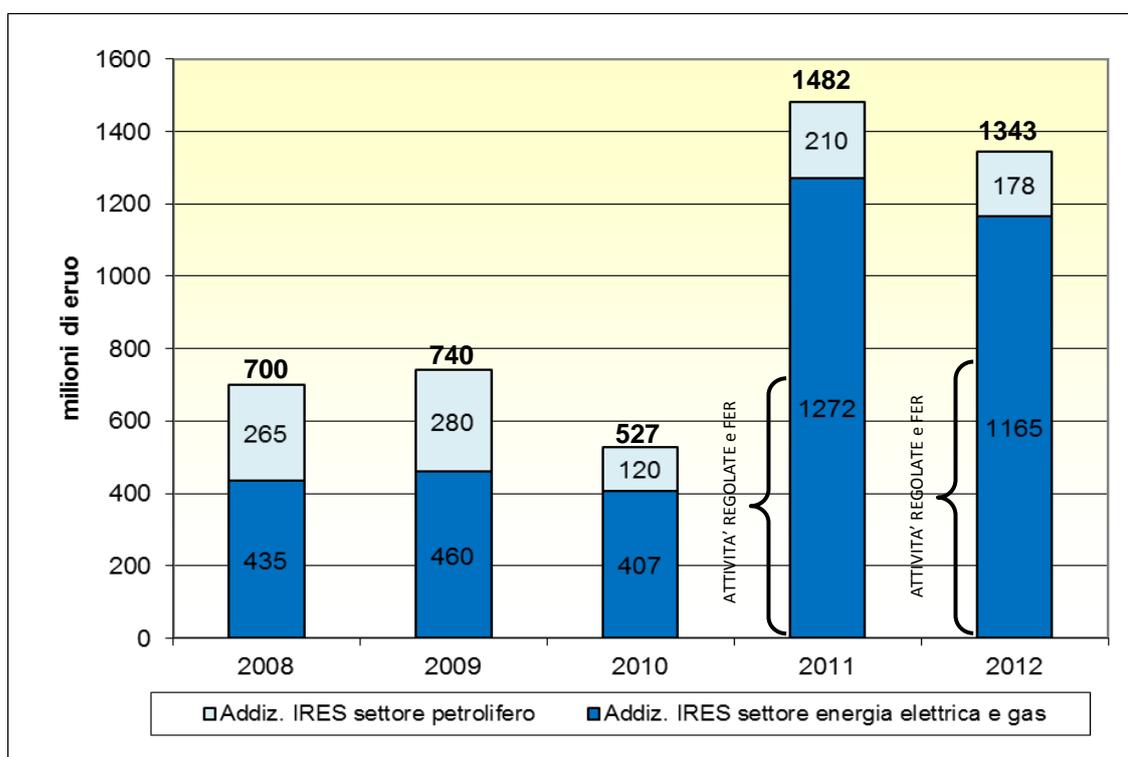
L'ADDIZIONALE IRES, ESERCIZI 2011 E 2012

Dalle informazioni trasmesse dagli operatori è stato possibile quantificare in **1.482** milioni di euro l'addizionale IRES di competenza dell'esercizio **2011**, stimata in 1457 milioni di euro nella precedente Relazione. L'incremento del dato definitivo è attribuibile al ritardo di alcuni operatori nel comunicare il dato fiscale riferito all'esercizio 2011 e alle rettifiche avvenute a seguito dei controlli svolti dagli Uffici. La predetta addizionale è stata corrisposta per 1272 milioni di euro da imprese operanti nel settore energia elettrica e gas (di cui 663 milioni di euro da imprese attive nei settori dei servizi a rete e delle fonti rinnovabili, circa il 45% del totale) e per 210 milioni di euro da imprese del settore petrolifero.

Per il **2012**, una prima quantificazione dell'addizionale IRES di competenza dell'esercizio è risultata pari a **1.343** milioni di euro, di cui 1.165 milioni di euro relativi a imprese del settore energia elettrica e gas (774 milioni di euro dovuti da imprese attive nei settori dei servizi a rete e delle fonti rinnovabili, circa il 58% del totale) e 178 milioni di euro a imprese del settore petrolifero.

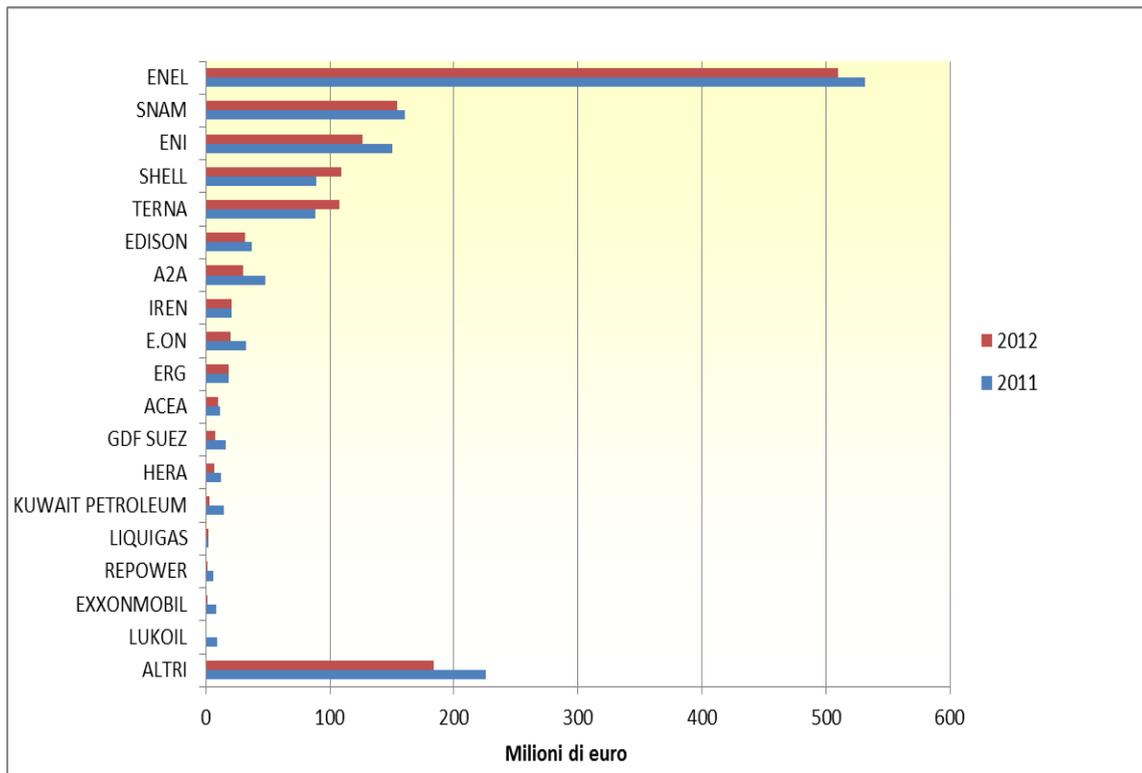
La diminuzione di gettito riscontrata nel 2012 rispetto all'esercizio precedente, è attribuibile sostanzialmente a una ridotta redditività presentata dalle imprese di entrambi i settori (vedi capitolo "I mercati vigilati").

Figura 2 – Addizionale IRES di competenza degli esercizi 2008-2012



Il gettito di addizionale IRES più rilevante in misura assoluta è stato per il 2012 quello prodotto dalle società appartenenti al Gruppo Enel, di cui 342 milioni di euro dovuti dalla sola ENEL Distribuzione S.p.a.

Figura 3 – Addizionale IRES dovuta dai principali soggetti vigilati



I MERCATI VIGILATI

Di seguito si riportano dati di dettaglio, organizzati secondo una bipartizione settoriale che raggruppa, da un lato, gli operatori del *settore energia elettrica e gas*, inclusi i servizi regolati e le fonti rinnovabili, dall'altro, quelli del *settore petrolifero*.

Il settore energia elettrica e gas

Il settore include i soggetti vigilati che operano nella produzione e commercializzazione dell'energia elettrica e/o del gas naturale e nella gestione delle relative infrastrutture.

Il volume di ricavi complessivo conseguito dagli operatori vigilati nell'esercizio 2012 (Tabella 2) ha evidenziato un incremento dell'1,98% rispetto al 2011. Considerando l'ammontare dell'addizionale IRES corrisposta dagli operatori del settore rispetto al volume di ricavi dagli stessi conseguito, si osserva che nel 2012 il rapporto si è ridotto di 0,07 punti percentuali rispetto al 2011, a riprova di una minore redditività presentata nel 2012 dall'intero settore (l'aliquota d'imposta non è variata rispetto al 2011).

Tabella 2 – Volume di ricavi ed addizionale IRES delle imprese del settore energia elettrica e gas (milioni di euro)

	2011	2012	Variazione 2012 / 2011
a. Volume di ricavi	188.075	191.798	+ 1,98 %
b. Addizionale IRES	1.272	1.165	- 8,4 %
c. Rapporto b/a (%)	0,68%	0,61%	

Nel biennio considerato, l'addizionale IRES dovuta dagli operatori del settore energia elettrica e gas ha rappresentato circa l'**86%** dell'addizionale riferita all'intero comparto energetico. La maggiore entità del tributo dovuto da questi operatori rispetto al settore petrolifero, appare riconducibile, oltre che alla maggiore redditività del settore (in termini di rapporto tra addizionale IRES dovuta e volume di ricavi conseguito), al fatto che nel 2011 e 2012 questi operatori hanno rappresentato la maggior parte dei soggetti vigilati.

Tabella 3 – Distribuzione di frequenza per classi di ricavo delle imprese del settore energia elettrica e gas

Classi di ricavo (milioni di euro)	2011 (%)	2012 (%)
10 – 100	49,1	56,6
> 100 – 482	28,8	26,8
> 482 – 1000	9,8	7,1
> 1000	12,3	9,5

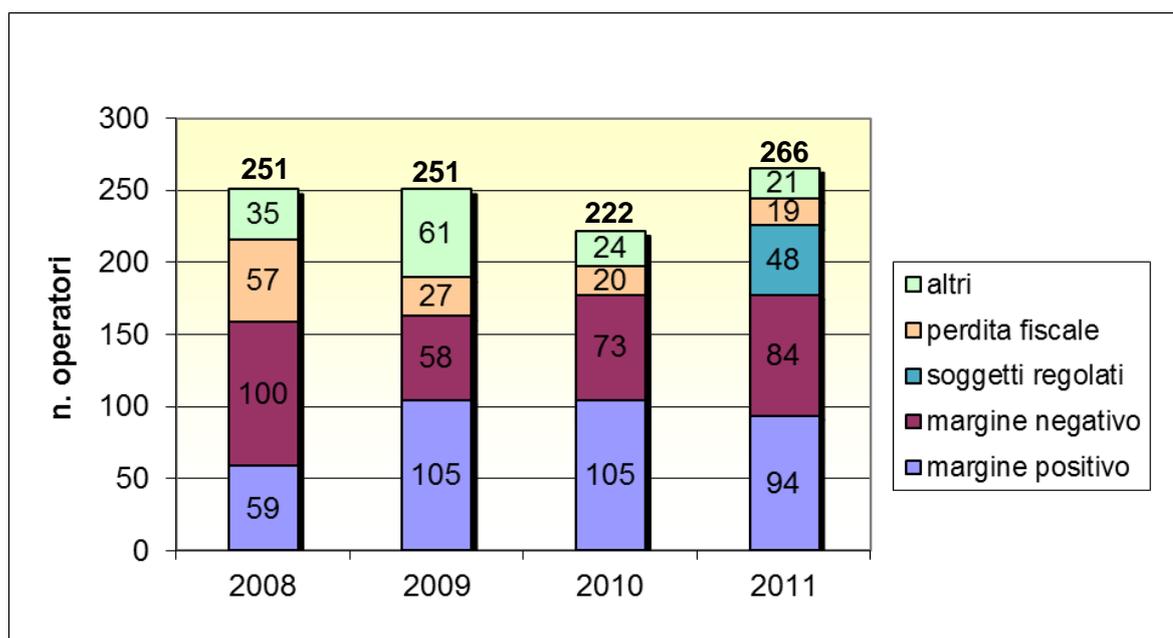
Nota: il limite di 482 milioni di euro adottato per la seconda classe di ricavo è pari alla soglia Antitrust per le concentrazioni (aggiornata al 2013).

Per altro verso, confrontando i dati riportati in Tabella 3 con quelli nella Tabella 5, emerge che il settore energia elettrica e gas ha presentato nel 2012 frequenze inferiori rispetto al settore petrolifero nelle due classi di ricavo più alte.

Le verifiche sui dati contabili delle società del settore energia elettrica e gas per l'esercizio 2011 (Figura 4) hanno evidenziato:

- n. **94** (di cui 17 sopra soglia) casi di operatori che hanno presentato una variazione positiva del margine di contribuzione semestrale riconducibile a maggior prezzi praticati rispetto a periodi precedenti l'introduzione del divieto di traslazione;
- n. **84** casi di operatori che hanno presentato una variazione negativa del margine di contribuzione semestrale ovvero che hanno incrementato il proprio margine vendendo maggiori volumi rispetto a periodi precedenti l'introduzione del divieto di traslazione;
- n. **48** operatori attivi nei segmenti di mercato regolati (trasmissione energia elettrica, trasporto gas, distribuzione)
- n. **19** casi di operatori che non hanno prodotto reddito imponibile ai fini IRES (perdite fiscali).

Figura 4 – Risultanze delle verifiche contabili sulle imprese vigilate del settore energia elettrica e gas



Nota: il gruppo "Altri" comprende gli operatori per i quali non si è proceduto alle verifiche contabili (per errori / omissioni nei dati trasmessi, o in quanto trattasi di imprese che operano prevalentemente in regime di tutela).

Il settore petrolifero

Questo settore comprende i soggetti vigilati che operano nella produzione, raffinazione e commercializzazione dei prodotti petroliferi.

Negli esercizi 2011 e 2012 i dati comunicati dagli operatori hanno mostrato un leggero incremento del volume di ricavi complessivi (Tabella 4). Il predetto dato appare in controtendenza rispetto al fatto che il perimetro degli operatori vigilati del settore si sia ridotto di 32 unità rispetto

al 2011 e che nel 2012 si sia registrata un'ulteriore contrazione dei consumi nazionali di prodotti petroliferi⁹.

Tabella 4 – Volume di ricavi ed addizionale IRES delle imprese del settore petrolifero (milioni di euro)

	2011	2012	Variazione 2012 / 2011
a. Volume di ricavi	69.970	75.516	+ 7,9 %
b. Addizionale IRES	210	178	- 15,2 %
c. Rapporto b/a (%)	0,30 %	0,24 %	

Nello stesso biennio, l'addizionale IRES dovuta dagli operatori del settore ha rappresentato rispettivamente il 14% nel 2011, ed il 13% nel 2012, dell'addizionale IRES riferita all'intero comparto energetico.

La minore entità del tributo a carico degli operatori di questo settore rispetto al settore energia elettrica e gas appare riconducibile sia al ridotto numero di operatori vigilati (nel 2012 hanno rappresentato il 27% del totale), sia alla maggiore incidenza delle accise sui ricavi. Inoltre, la riduzione del tributo nel 2012 rispetto all'esercizio precedente (-15,2%) è attribuibile ad una minore redditività delle attività del settore (il rapporto tra addizionale IRES e ricavi conseguiti si è ridotto di 0,06 punti percentuali).

Per altro verso, confrontando i dati riportati in Tabella 5 con quelli della Tabella 3 emerge che il settore petrolifero nel 2012 ha presentato frequenze superiori rispetto al settore energia elettrica e gas nelle due classi di ricavo più alte.

Tabella 5 – Distribuzione di frequenza per classi di ricavo delle imprese del settore petrolifero

Classi di ricavo (milioni di euro)	2011 (%)	2012 (%)
10 – 100	44,4	38,8
> 100 – 482	36,1	40,8
> 482 – 1000	10,2	8,7
> 1000	9,3	11,7

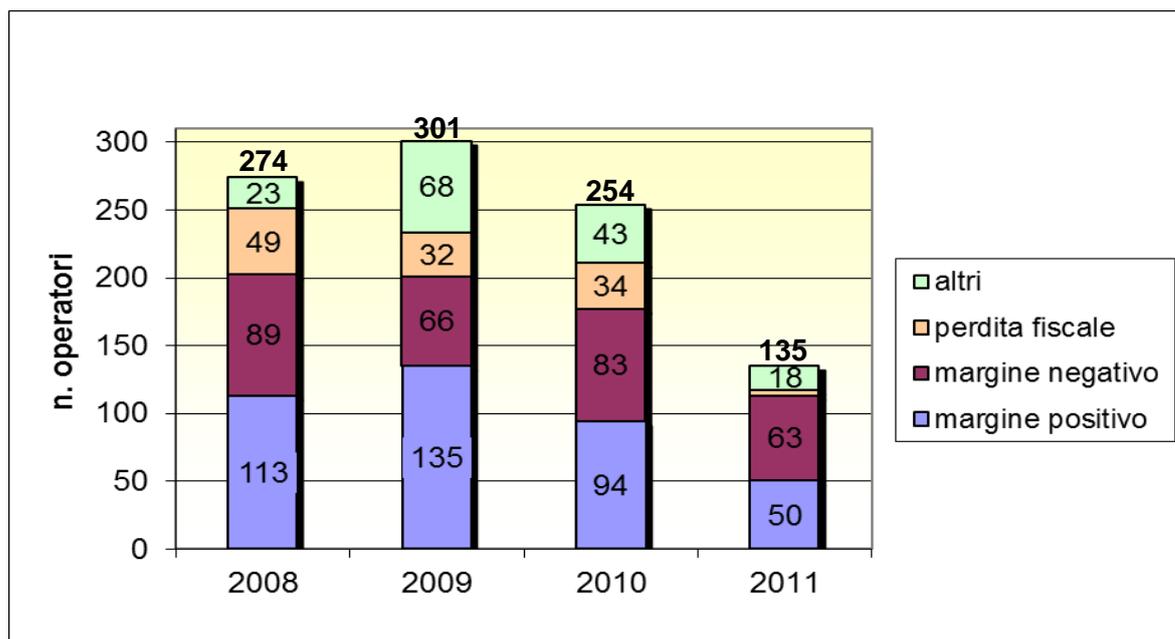
Nota: il limite di 482 milioni di euro adottato per la seconda classe di ricavo è pari alla soglia Antitrust per le concentrazioni (aggiornata al 2013).

Le verifiche sui dati contabili delle società del settore petrolifero per l'esercizio 2011 (Figura 5) hanno evidenziato:

⁹ I consumi nazionali di prodotti petroliferi nel 2012 si sono ridotti del 9,6% rispetto al 2011 (elaborazione dell'Autorità su dati del Ministero dello Sviluppo Economico).

- n. 50 casi di operatori (di cui 7 sopra soglia) che hanno presentato una variazione positiva del margine di contribuzione semestrale riconducibile a maggior prezzi praticati rispetto a periodi precedenti l'introduzione del divieto di traslazione;
- n. 63 casi di operatori che hanno presentato una variazione negativa del margine di contribuzione semestrale ovvero che hanno incrementato il proprio margine vendendo maggiori volumi rispetto a periodi precedenti l'introduzione del divieto di traslazione;
- n. 4 casi di operatori che non hanno prodotto reddito imponibile ai fini IRES (perdite fiscali).

Figura 5 – Risultanze delle verifiche contabili sulle imprese vigilate del settore petrolifero



Nota: il gruppo "Altri" comprende gli operatori per i quali non è stato possibile procedere alle verifiche contabili (nella maggior parte dei casi, per errori / omissioni nei dati trasmessi).

Il significativo decremento dei soggetti che hanno registrato una perdita fiscale nel 2011 rispetto al 2010, è attribuibile al meccanismo di applicazione dell'addizionale, che esenta dal pagamento della stessa quei soggetti che non hanno raggiunto nell'esercizio precedente, la soglia minima relativa all'imponibile fiscale (pari a 1 milione di euro fino al 2013).

GLI ACCERTAMENTI DELLA GUARDIA DI FINANZA E I RISVOLTI DI CARATTERE FISCALE DELLA VIGILANZA

Anche nel 2013 l'attività di vigilanza sul rispetto del divieto di traslazione della maggiorazione d'imposta è stata svolta in collaborazione con il Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza in base a quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 68/01 e dal relativo Protocollo di Intesa¹⁰.

La collaborazione è stata assicurata attraverso un continuo interscambio di dati e informazioni utili al perseguimento delle finalità di vigilanza nei confronti delle imprese interessate dal divieto di traslazione. In particolare, l'Autorità ha continuato ad avvalersi del supporto di cinque ispettori del suddetto Reparto per il monitoraggio dei dati pervenuti dagli operatori e per le successive verifiche contabili.

Il monitoraggio dei dati contabili trasmessi dalle imprese vigilate, unitamente alla consultazione delle banche a disposizione (Anagrafe Tributaria ed Infocamere -Telemaco) ha consentito di individuare le società che, pur essendo tenute al versamento dell'addizionale IRES e al rispetto degli obblighi connessi alla vigilanza, non avevano corrisposto il tributo o l'avevano versato in misura inferiore.

Alcuni operatori, a seguito delle segnalazioni ricevute dagli Uffici dell'Autorità, si sono attivati presso i competenti Uffici dell'Amministrazione finanziaria per sanare la propria posizione.

A partire dall'anno 2010 sono stati segnalati all'Agenzia delle Entrate per un riscontro ai fini dell'assoggettamento alla vigilanza e per l'eventuale recupero a tassazione dell'addizionale IRES dovuta, n. 33 operatori che, a vario titolo, avevano chiesto di essere esonerati dalla vigilanza ritenendosi non soggetti all'addizionale d'imposta ovvero che, a seguito di un primo esame dei dati trasmessi all'Autorità, non sembravano aver applicato la corretta aliquota dell'addizionale.

Nei confronti di due società, inoltre, un Reparto del Corpo della Guardia di Finanza, su segnalazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati, ha svolto altrettante verifiche fiscali mirate al riscontro della sussistenza dei requisiti previsti all'art. 81, comma 16, del decreto-legge n. 112/08. L'attività di polizia tributaria ha reso possibile la constatazione di violazioni relative agli obblighi di dichiarazione, liquidazione e versamento dell'addizionale IRES.

Gli effetti positivi che l'attività di vigilanza ha prodotto in termini di recupero di maggiore imposta per l'Erario, per l'anno 2012, ammontano a circa 1 milione di euro. Detto importo va sommato all'imposta recuperata, nel periodo 2008 – 2011, pari a circa 5 milioni di euro. Ai 6 milioni di addizionale d'imposta complessiva sottratta a tassazione vanno aggiunte le sanzioni pecuniarie e gli eventuali interessi applicati in sede di ravvedimento, se operato.

¹⁰ Deliberazione del 15 dicembre 2005 n. 273/05 "Approvazione del Protocollo di Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la Guardia di Finanza".

CONCLUSIONI

L'attività di vigilanza svolta nel corso dell'anno 2013 ha avuto come oggetto principale le verifiche eseguite sui dati contabili trasmessi dalle imprese per gli esercizi 2010 – 2012.

Nel 2013, gli Uffici dell'Autorità hanno concluso le analisi contabili sui 199 soggetti che, con riferimento ai dati trasmessi per l'esercizio 2010, avevano presentato un incremento del margine di contribuzione semestrale rispetto a periodi precedenti all'applicazione della maggiorazione IRES. A 87 di questi soggetti sono state inviate richieste di motivazione della variazione dei margini riscontrati. Pur essendosi conclusa l'attività pre-procedimentale relativa alle suddette imprese, non è stato ancora previsto alcun seguito istruttorio (ovvero l'avvio di procedimenti individuali) nei confronti di 73 soggetti (di cui 6 con ricavi sopra soglia antitrust) che hanno presentato maggiori indizi di traslazione, a causa dell'incertezza derivante dall'assenza di pronunce definitive del Giudice amministrativo sulla correttezza della metodologia adottata dall'Autorità (l'udienza di merito fissata per lo scorso 25 giugno 2013 è stata rinviata *sine die* dal Consiglio di Stato).

Oltre a essersi conclusa l'attività di verifica relativa al 2010, gli Uffici hanno ultimato le analisi dei dati contabili trasmessi dai 401 soggetti vigilati per l'esercizio 2011. Dalle analisi svolte è emerso che per 144 operatori (di cui 94 operanti nel settore energia elettrica e gas e 50 operanti nel settore petrolifero¹¹) è stata riscontrata una variazione positiva del margine di contribuzione semestrale riconducibile alla dinamica dei prezzi praticati.

Nella prima metà del 2013 sono stati, inoltre, conclusi gli ultimi 5 procedimenti individuali avviati in materia di vigilanza sul rispetto del divieto di traslazione. L'Autorità ha stabilito di dover chiudere questi procedimenti tenendo conto delle pronunce del Tar Lombardia in materia e del ricorso in appello avverso le stesse proposto al Consiglio di Stato. L'Autorità, infine, ha intimato ad adempiere agli obblighi informativi i soggetti che risultavano inadempienti. A seguito dei provvedimenti di intimazione sono stati sino a oggi avviati 17 procedimenti sanzionatori nei confronti di altrettante società (13 operanti nel settore petrolifero e 4 nel settore energia elettrica e gas).

Dagli ultimi dati disponibili emerge che, per l'esercizio 2011, gli operatori hanno quantificato in 1.482 milioni di euro l'addizionale IRES versata, mentre per il 2012 la stessa risulta stimata al momento in 1.343 milioni di euro. Nel 2011 le imprese del settore elettrico e gas hanno versato 1272 milioni di euro di maggiore imposta (di cui 663 milioni di euro da società regolate o operanti nel settore delle FER) mentre le imprese del settore petrolifero hanno contribuito per un importo pari a 210 milioni di euro.

Per l'anno 2012, le imprese del settore energia elettrica e gas hanno versato un importo pari a 1.165 milioni di euro (pari all'87% del totale), mentre 178 milioni di euro risultano versati dalle imprese del settore petrolifero (il restante 13%).

¹¹ Tra questi soggetti si contano sopra la soglia antitrust rispettivamente 17 soggetti nel settore energia elettrica e gas e 7 soggetti nel settore petrolifero.

Nel 2012 il numero dei soggetti vigilati si è ridotto di ulteriori 15 unità a causa dell'uscita dal perimetro di applicazione dell'addizionale IRES di 32 operatori del settore petrolifero, solo in parte compensata dai nuovi operatori vigilati del settore energia elettrica e gas (+ 17 unità).

Alla luce di quanto riportato nella presente Relazione, il monitoraggio svolto per gli anni 2010-2012 ha evidenziato ancora una volta che una parte dei soggetti vigilati ha adottato politiche di prezzo che generano un incremento dei margini non sufficientemente motivato.

Nel corso del 2012, il Legislatore è intervenuto due volte in materia di Robin Hood Tax. In data 21 giugno con il decreto legge n. 69/2013 c.d. decreto del "Fare" è stato ampliato l'ambito di applicazione dell'addizionale IRES, riducendo i parametri del volume di ricavi e del reddito imponibile rispettivamente a 3 milioni di euro e 300 mila euro. In data 31 agosto, con il decreto legge n. 101/2013 è stato previsto che la vigilanza dell'Autorità si svolgesse mediante accertamenti a campione e si esercitasse nei confronti dei soli soggetti il cui fatturato è superiore alla c.d. soglia antitrust (pari a 482 milioni di euro per il 2013). Sulla base dell'attuale testo di legge il divieto di traslazione permane comunque a carico di tutti i soggetti incisi dalla maggiorazione (a prescindere dalle soglie di fatturato).

A partire dall'esercizio 2013 e con effetti sulla Relazione del prossimo anno, la vigilanza dell'Autorità si eserciterà pertanto sulla base delle nuove disposizioni di legge.