

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**10° Commissione Permanente**

**Industria Commercio e Turismo**

**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**

**Osservazioni e Proposte**

**U.Di.Con. – Unione per la Difesa dei Consumatori**

U.Di.Con., 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), si pregia di intervenire formulando le presenti osservazioni relative all'atto citato in epigrafe.

**Premessa e considerazioni preliminari**

Le tematiche introdotte dall'atto in esame sono di fondamentale rilevanza per i Consumatori, i quali ad oggi debbono invero confrontarsi con un mercato energetico ancora non sufficientemente chiaro e trasparente.

Il principale ostacolo da questo punto di vista è sicuramente costituito dalla bolletta, la cui trasparenza in punto di addebiti è ad oggi viziata dalla presenza di una serie di addizionali e costi fissi che rimangono di difficile comprensione.

Per l'effetto, la bolletta energetica risulta impostata come una sorta di "contenitore" nel quale confluisce non solo il costo diretto della materia energia, ma anche una serie di importi fissi ulteriori (oneri per il trasporto e la gestione del contatore, oneri di sistema, tassazioni tra cui accise iva e canone RAI).

In sintesi, la bolletta elettrica ad oggi replica il modello del costo della benzina, nell'ambito del quale -come noto- il prezzo della materia prima costituisce solo una componente ai fini della determinazione del prezzo al litro.

Ebbene, ad avviso della scrivente tale tendenza deve essere interrotta.

La presenza di siffatte voci di spesa aggiuntive non consente all'utente di effettuare una diretta relazione tra spesa totale ed i propri consumi, e ciò con effetti distorsivi: l'utente percepisce la bolletta come una pretesa avulsa dalla sua condotta e neppure può agevolmente effettuare una comparazione dei prezzi della materia energia, posto che i medesimi sono poi "edulcorati" dalle componenti fisse.

\*\*\*

Ciò rilevato, nello sforzo di razionalizzare il mercato dell'energia, ad avviso della scrivente vi è un obiettivo chiaro a cui tendere: ottenere una bolletta dai costi estremamente chiari, nell'ambito della quale sia possibile relazionare direttamente i propri consumi con gli addebiti richiesti, sul modello ideale di schema di prezzo del tipo "Euro al Kilowatt".

Si ritiene invero che solo in tal maniera si possa porre il consumatore in condizione di scegliere l'offerta più vantaggiosa, così da ridurre ogni possibilità di contenzioso e stimolare la concorrenza del mercato verso dinamiche di ottimizzazione dei servizi e riduzione dei costi.

\*\*\*

Chiarito in tal maniera l'obiettivo cui tendere, occorre individuare le componenti che si frappongono a siffatta opera di razionalizzazione.

Ed invero, il mercato dell'energia elettrica appare ad oggi contraddistinto da una serie di criticità "di sistema", che impediscono le dinamiche "sane" anzi individuate.

Per comodità di esposizione, nei seguenti paragrafi si elencheranno le principali tra tali criticità, con le relative riflessioni della Scrivente.

### **1) Oneri di Sistema**

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 26 % 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.

Come indicato in premessa, 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\\_stampa/07/cs\\_070424.htm](https://www.arera.it/it/com_stampa/07/cs_070424.htm)).

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

\*\*\*

## 2) Gestione della morosità

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 temprate dall’attuale scenario.

\*\*\*

### **3) 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.

\*\*\*

### **4) 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.

\*\*\*

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

Roma, 17/06/2020

Il Presidente Nazionale U.Di.Con.

Dott. Denis Domenico Nesci

