

MEMORIA

166/2022/I/COM

**MEMORIA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE PER L'AUDIZIONE IN MERITO AL DISEGNO
DI LEGGE DI CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE 21 MARZO
2022, N. 21, RECANTE "MISURE URGENTI PER CONTRASTARE
GLI EFFETTI ECONOMICI E UMANITARI DELLA CRISI UCRAINA"
(AS 2564)**

Memoria per l'audizione presso le Commissioni 6^a Finanze e tesoro e 10^a Industria,
turismo, commercio del Senato della Repubblica

12 aprile 2022

Signori Presidenti, Gentili Senatrici e Senatori,

ringrazio, anche a nome degli altri Componenti del Collegio, Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia, le Commissioni Finanze e tesoro e Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica per avere invitato l’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente a partecipare a questa audizione, in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina” (AS 2564), attualmente all’esame di codeste Commissioni in prima lettura.

Questo provvedimento reca misure per fare fronte alle eccezionali conseguenze dovute al conflitto bellico in corso tra la Russia e l’Ucraina, con impatti assai preoccupanti sul piano nazionale, con particolare riguardo ai prezzi dell’energia sul mercato italiano e al funzionamento del sistema nazionale di gas naturale. Condividendo l’approccio seguito dal Legislatore, questa Autorità si soffermerà solo su talune disposizioni che paiono sollevare alcuni profili di criticità.

L’Autorità auspica che il contributo che si accinge ad illustrare possa essere tenuto in considerazione nel corso del dibattito parlamentare e rimane a disposizione per fornire eventuali successive integrazioni alle considerazioni di seguito svolte, anche eventualmente in forma scritta, con ogni elemento o dato ritenuti utili.

Milano, 12 aprile 2022

Il Presidente

Il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante “*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*”, oggetto dell’audizione odierna, contiene numerose misure per far fronte alle eccezionali esigenze connesse all’impatto della crisi internazionale derivante dal conflitto bellico tra Russia e Ucraina, non solo con riferimento alle necessità umanitarie e al rafforzamento dei presidi per la sicurezza e per la difesa nazionale, bensì anche per contrastare gli effetti negativi in ordine allo svolgimento delle attività produttive, per contenere i prezzi dell’energia sul mercato italiano e per fronteggiare la situazione di straordinaria instabilità nell’ambito del sistema nazionale del gas naturale.

Nella presente memoria, l’Autorità si intende soffermare sulle disposizioni del decreto-legge in conversione che attengono alle materie ricomprese nelle proprie competenze e, segnatamente, su quelle che direttamente la coinvolgono:

- l’articolo 6 che contiene prescrizioni sui bonus sociali elettricità e gas, rispetto al quale l’Autorità intende fornire alcuni elementi in ordine all’impatto sugli oneri generali afferenti al settore elettrico, attualmente azzerati per effetto di precedenti disposizioni di legge collegate alla crisi dei prezzi energetici;
- l’articolo 7, commi 5 e 6, in tema di pianta organica di questa stessa Istituzione per far fronte ai nuovi compiti di monitoraggio alla medesima assegnati.

-----***-----

Bonus sociali elettricità e gas

L’articolo 6 del provvedimento in analisi estende, per il periodo dal 1° aprile 2022 al 31 dicembre 2022, la platea dei nuclei familiari che possono accedere ai bonus sociali elettrico e gas, innalzando il valore della soglia ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) dagli attuali 8.265 euro a 12.000 euro.

La misura fa seguito agli interventi di rafforzamento dei bonus sociali elettrico e gas già introdotti dal Governo a partire dal quarto trimestre 2021 (decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 130, convertito nella legge 18 dicembre 2021, n. 173; legge di Bilancio per l’anno 2022 e decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito nella legge 4 marzo 2022, n. 18), al fine di minimizzare, per i clienti domestici beneficiari di detti bonus, gli incrementi della spesa per le forniture causati dai significativi rialzi dei prezzi dell’energia elettrica e del gas naturale.

In attuazione delle citate disposizioni legislative, l’Autorità ha adottato i conseguenti atti di competenza, introducendo, nell’ambito degli ultimi tre aggiornamenti trimestrali delle condizioni economiche per i clienti in regime di tutela, compensazioni di spesa per la

fornitura di energia elettrica e di gas aggiuntive rispetto a quelle già determinate su base annua per il 2021 e tali da neutralizzare le variazioni di spesa trimestrali sostenute dai clienti domestici beneficiari dei bonus sociali (cfr. deliberazioni 396/2021/R/com, 635/2021/R/com e 141/2022/R/com).

Per quanto attiene alle disposizioni di cui all'articolo 6 in questione, vale rammentare, in via preliminare, che il riconoscimento dei bonus sociali elettrico e gas per disagio economico dal 1° gennaio 2021 avviene nell'ambito del regime automatico introdotto dal decreto-legge 26 ottobre 2019, convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157 (articolo 57-bis, comma 5), che ha sostituito per tali bonus, il precedente sistema cd. "*a domanda*", ossia basato sulla presentazione di una specifica istanza di accesso all'agevolazione da parte dei nuclei familiari interessati.

Il nuovo regime di riconoscimento automatico dei bonus per i nuclei economicamente disagiati si fonda sullo scambio di flussi informativi tra l'INPS e il Sistema informativo integrato (SII) gestito da Acquirente unico e tra quest'ultimo e gli operatori interessati del settore elettrico e gas. Le modalità di trasmissione dei dati rilevanti tra l'INPS e il SII e le modalità applicative delle agevolazioni (per esempio, la verifica delle condizioni di ammissione, la durata e la decorrenza dei bonus, i criteri di quantificazione, le modalità di corresponsione, i processi e i flussi informativi tra il SII e gli operatori interessati, funzionali al riconoscimento dei bonus agli aventi diritto) sono state demandate dal Legislatore all'Autorità, in continuità con quanto disposto sin dall'introduzione nell'ordinamento nazionale dei bonus sociali cd. "*a domanda*".

A seguito, dunque, di un articolato processo di consultazione di tutti i soggetti interessati e previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, con particolare riguardo alle modalità di scambio dei dati tra l'INPS e il SII, l'Autorità ha adottato i conseguenti provvedimenti attuativi (cfr. deliberazioni 223/2021/R/com, 63/2021/R/com e ss.mm.ii, 366/2021/R/com). In forza di tali atti, tutti i soggetti interessati (INPS, Acquirente unico, in qualità di gestore del SII, operatori del settore elettrico e gas, Cassa conguaglio per i servizi energetici e ambientali - CSEA) si sono adoperati per i necessari sviluppi informatici. Il meccanismo è, dunque, pienamente a regime per quanto riguarda i bonus sociali oggetto della norma in esame.

Il riconoscimento delle agevolazioni ai nuovi aventi diritto – identificati dalla norma all'esame di questa Commissione – potrà, dunque, avvenire con le modalità applicative già definite dall'Autorità in attuazione di quanto stabilito dal decreto-legge n. 124/19 e oggi in vigore per gli attuali beneficiari.

In particolare, una volta che l'INPS avrà trasmesso al SII i dati relativi ai nuovi beneficiari, identificati dall'Autorità come necessari per il riconoscimento automatico delle agevolazioni, i nuclei familiari interessati potranno accedere ad un bonus sociale

elettrico e/o ad un bonus sociale gas di durata pari a 12 mesi, decorrenti dal primo giorno del mese in cui il SII avrà completato le verifiche di ammissibilità previste dalla regolazione. Nel dettaglio, il SII dovrà controllare che, alla data della verifica, uno dei componenti del nucleo familiare sia intestatario di una fornitura attiva o sospesa per morosità per usi domestici, oppure, nel caso del bonus sociale gas, che il nucleo familiare sia servito da una fornitura condominiale; che nessuno dei componenti del nucleo familiare risulti già beneficiario di un bonus della stessa tipologia per lo stesso anno di competenza sulla base di una “*dichiarazione sostitutiva unica*” (DSU) precedentemente presentata nel corso dell’anno.

Agli utenti diretti il bonus sarà riconosciuto in bolletta, mediante l’applicazione *pro-quota* giorno e secondo un principio di competenza, di una componente tariffaria di valore negativo espressa in euro per punto di prelievo per anno. Agli utenti indiretti (ossia serviti da una fornitura di gas condominiale) il bonus sarà, invece, riconosciuto in un’unica soluzione, mediante un bonifico domiciliato intestato al soggetto che ha compilato la DSU; la riscossione potrà avvenire presso qualsiasi ufficio postale sul territorio nazionale.

Inoltre, l’Autorità ritiene opportuno che il medesimo articolo 6 precisi che l’ambito di applicazione dello stesso è esteso a tutte le DSU presentate nel corso dell’anno 2022. Infatti, l’eventuale esclusione dei nuclei familiari che già hanno presentato una DSU nel primo trimestre 2022 dal perimetro applicativo della disposizione in questione, oltre ad introdurre un elemento di discriminazione tra i clienti che la stessa norma si propone di tutelare, rischierebbe anche di incentivare questi nuclei familiari a presentare nuovamente una DSU per l’anno 2022, con il solo obiettivo di rientrare tra i nuovi potenziali beneficiari delle agevolazioni, con conseguenti oneri gestionali aggiuntivi e ingiustificati in capo alle amministrazioni e ai soggetti interessati (INPS, Acquirente unico, quale gestore del SII, Autorità). Si tenga presente che da una verifica con INPS le famiglie – nella nuova fascia prevista dalla norma in analisi - che hanno già presentato la DSU nei primi tre mesi dell’anno sono circa 1,1 milioni.

L’Autorità informa che nell’anno 2021 sono stati erogati bonus a favore di 2,5 milioni di famiglie beneficiarie nel settore elettrico e 1,5 milioni di famiglie nel settore del gas.

Da ultimo, va rilevato che, l’aumento dei bonus sociali e l’ampliamento della platea dei beneficiari degli stessi, grazie all’innalzamento della soglia ISEE, nell’ipotesi che il Governo intenda confermare tali misure anche per il terzo e il quarto trimestre 2022, nel caso in cui il livello dei prezzi attesi si mantenesse elevato, potrebbe determinare nel 2022 un fabbisogno fino a 1,9 miliardi di euro, a fronte di un fabbisogno dell’anno precedente di circa 540 milioni di euro (quando l’integrazione era stata disposta solo per il quarto trimestre 2021). Ciò contribuirebbe a incrementare la componente tariffaria Arim (una delle componenti degli oneri generali di sistema afferenti al settore elettrico).

Misure in tema di pianta organica dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente

L’articolo 7, comma 5, del decreto-legge all’esame di questa Commissione definisce nuovi obblighi informativi in capo ai titolari dei contratti di approvvigionamento di volumi di gas per il mercato italiano, allo scopo di garantire la sicurezza del sistema. Nel dettaglio, il citato comma prevede che, per finalità di monitoraggio previste ai sensi dell’articolo 3, comma 5, lettera d), del decreto legislativo n. 164/00, i titolari dei contratti di approvvigionamento di volumi di gas per il mercato italiano siano tenuti a trasmettere al Ministero della Transizione ecologica e a questa Autorità i contratti (già stipulati) ed i nuovi contratti che verranno sottoscritti, nonché le modifiche degli stessi.

L’Autorità ha già dato attuazione alla menzionata disposizione, con la delibera 30 marzo 2022, 143/2022/R/gas, con la quale ha fissato le condizioni necessarie per l’acquisizione dei contratti di approvvigionamento di gas, nonché per la correlata documentazione esplicativa. Il 6 aprile 2022, come previsto dalla stessa delibera, sono pervenuti i contratti di importazione forniti dagli operatori, in relazione ai quali, l’Autorità ha dato inizio ad un’approfondita analisi, con l’obiettivo di valutare, tra l’altro, alla luce dell’attuale situazione di crisi, il reale costo, storico e prospettico, per il sistema Paese, delle importazioni di gas naturale.

L’articolo 7, comma 5, pone dunque in capo a questa Autorità un’ulteriore, delicata e impegnativa attività di studio, esame e valutazione dei contratti di approvvigionamento di gas, al fine di assicurare adeguatamente le funzioni assegnate di monitoraggio e di controllo dei mercati energetici.

In considerazione di quanto sopra, l’Autorità non può che esprimere pieno apprezzamento per la sensibilità e la sollecitudine dimostrata dal Legislatore, che ben ha inteso le necessità di questa Istituzione per un efficace svolgimento di tali rilevanti nuovi compiti, disponendo, al successivo comma 6 dell’articolo 7, di incrementare la pianta organica del personale di ruolo di ulteriori 25 unità.

Tuttavia, si ritiene doveroso rappresentare alcuni elementi di criticità in ordine alle modalità e ai meccanismi di copertura dei relativi oneri, in ragione della specificità ordinamentale riconosciuta a questa Istituzione.

Preme, innanzitutto, evidenziare come lo stesso Legislatore nazionale abbia espressamente previsto nella legge istitutiva 14 novembre 1995, n. 481, che l’Autorità, oltre ad operare “*in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*” (articolo 2, comma 5), “*definisca, con propri regolamenti, la pianta organica del personale di ruolo, l’ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal*

contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico dello stesso” (articolo 2, commi 28 e 29).

Va, altresì, rilevato come anche a livello europeo sia stata sancita, quale elemento caratterizzante la loro indipendenza, l'autonomia delle autorità di regolazione nella dotazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per lo svolgimento delle attività di competenza (cfr. articolo 39 della direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, e articolo 57 della direttiva (UE) 2019/944, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica).

Rispetto a tale contesto legislativo, nazionale ed europeo, si rileva che la norma in esame presenta profili di disallineamento laddove dispone:

- 1) di assegnare, *ex lege*, un inquadramento contrattuale specifico alle nuove risorse (area funzionale F3);
- 2) di individuare puntualmente fino all'anno 2031 i relativi oneri, a valere sul bilancio della stessa Autorità;
- 3) di stabilire che si provveda alla compensazione degli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto (gli importi sono precisamente individuati) mediante corrispondente riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali.

In relazione a quanto evidenziato al punto 1), oltre alle già rappresentate criticità in ordine alla coerenza con la disciplina nazionale e comunitaria, **prevedere un unico possibile livello contrattuale di ingresso per le nuove risorse (peraltro, corrispondente a quello iniziale della carriera funzionale) non sembra cogliere appieno la complessità e l'articolazione delle attività sottese ai nuovi compiti di monitoraggio e di controllo attribuiti all'Autorità e, conseguentemente, impedisce alla stessa di selezionare e di acquisire risorse con un diverso grado di professionalità e di esperienza, funzionali allo svolgimento delle medesime attività eventualmente tramite *team* dedicati con competenze integrate.**

Con riferimento ai punti 2) e 3), giova rammentare che **questa Autorità è già dotata di autonomia finanziaria** (comma 40, dell'articolo 2, della legge istitutiva modificato dall'art. 18, comma 24, della legge n. 312/04; legge n. 266/05 e legge n. 51/06), **e si autofinanzia**, potendo richiedere un contributo non superiore all'1 per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio di ciascun soggetto regolato nei settori di pertinenza. Tra l'altro, a mero titolo informativo, si segnala che l'Autorità nella fissazione del contributo si è sempre mantenuta ben al di sotto di tale tetto e che negli ultimi due ultimi anni ha proposto addirittura una riduzione dell'aliquota contributiva per i settori dell'energia elettrica e del

gas, scesa allo 0,31 per mille. Sono rimaste invariate le aliquote per il settore idrico e per quello dei rifiuti, che già erano più contenute (pari, rispettivamente, allo 0,27‰ e allo 0,30‰).

Vale evidenziare che, per quanto concerne il finanziamento, l’Autorità è stata la prima tra le autorità amministrative indipendenti ad essere dotata, per legge, di un meccanismo di totale autofinanziamento per cui, come consolidatosi ormai da molti anni, non percepisce alcun contributo pubblico, né grava in alcun modo sul bilancio dello Stato.

Alla luce di tutto quanto premesso, **le disposizioni che definiscono gli oneri e le corrispondenti coperture finanziarie, anche a valere sul Fondo di cui al menzionato comma 6 dell’articolo 7, oltre a risultare anomale** rispetto alla stessa tecnica di redazione legislativa per analoghe norme che integrano la dotazione organica di Amministrazioni del Pubblico impiego in senso stretto, per le quali vi sono trasferimenti dal bilancio dello Stato (basti riferirsi agli altri commi dello stesso articolo), **appaiono, da un lato, non necessarie, in forza del fatto che la relativa copertura di detta spesa è a valere fino al 2031 sul bilancio della medesima Autorità, e, dall’altro, la forma di compensazione prevista dallo stesso comma 6 si pone in contrasto sia con la citata legislazione nazionale sia con la normativa comunitaria che, come ricordato, prescrive per le autorità nazionali indipendenti di regolazione di settore un’autonomia di risorse oltre che umane anche finanziarie.**

L’Autorità reputa, dunque, che le pur corrette esigenze di trasparenza, in termini di indicazione contrattuale delle risorse aggiuntive e dei relativi oneri, debbano - come sempre avvenuto in passato - trovare opportuna e adeguata soddisfazione e valutazione da parte del Legislatore in sede di relazione tecnica della disposizione, lasciando la lettera della norma maggiormente rispettosa della disciplina nazionale ed europea.

Pertanto, l’Autorità chiede che sia riformulata la norma in questione, prevedendo la sola indicazione delle 25 risorse aggiuntive assegnate e la precisazione che la copertura dei relativi costi avverrà senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.