

## **La riduzione delle quote fisse della bolletta elettrica nel d.l. rilancio: una nuova occasione per discutere della “fiscalizzazione” degli oneri generali come misura strutturale - e non rimediale - per ridurre i costi energetici**

Sarah Supino

**1.** - L'art. 30 del d.l. n. 34 del 19 maggio 2020 (“d.l. rilancio”) prevede una **riduzione della componente fissa del costo complessivo delle bollette energetiche in favore di piccole imprese e lavoratori autonomi**, per venire incontro alle difficoltà derivanti dalla contrazione economica riscontrata a causa del *lockdown*. La misura è stata suggerita e delineata da ARERA nella [segnalazione 136/2020/II/Com del 23 aprile 2020](#) e poi interamente avallata e recepita dall'intervento normativo.

Il primo comma dell'art. 30 cit. delinea i presupposti soggettivi e oggettivi della misura. In particolare, l'agevolazione:

- sotto il profilo soggettivo, è riservata alle “utenze elettriche connesse in bassa tensione diverse dagli usi domestici”, e cioè ai clienti finali non domestici alimentati in bassa tensione (c.d. “utenti BTAU”, come definiti all'articolo 2, comma 2, lettera *d*), del [TIT](#)); pertanto, essa investe tipicamente le PMI e in particolare i piccoli esercizi commerciali, gli artigiani, i professionisti, i servizi e i piccoli laboratori;
- sotto il profilo oggettivo, interviene sulle voci della bolletta identificate come “trasporto e gestione del contatore” e “oneri generali di sistema”, di cui meglio si dirà oltre.

La norma rimette all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (“ARERA”) il compito di rideterminare, in via transitoria e nel rispetto del tetto di spesa di 600 milioni di euro per l'anno 2020, le tariffe di distribuzione e di misura dell'energia elettrica nonché le componenti a copertura degli oneri generali di sistema, da applicare tra il 1° maggio e il 31 luglio 2020. Essa detta inoltre i criteri di tale rideterminazione, la quale deve avvenire in modo che:

*“a) sia previsto un risparmio, parametrato al valore vigente nel primo trimestre dell'anno, delle componenti tariffarie fisse applicate per punto di prelievo;*

*b) per le sole utenze con potenza disponibile superiore a 3,3 kW, la spesa effettiva*

*relativa alle due voci di cui al comma 1 non superi quella che, in vigore delle tariffe applicate nel primo trimestre dell'anno, si otterrebbe assumendo un volume di energia prelevata pari a quello effettivamente registrato e un livello di potenza impegnata fissato convenzionalmente pari a 3 kW”.*

Per poter far fronte a questa misura, il Governo ha stanziato 600 milioni di euro per il 2020, che costituiscono il già menzionato tetto di spesa. Il Ministero dell'economia e finanze verserà sul Conto emergenza COVID-19 istituito presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali la metà di questo importo entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto e il restante 50% entro il 30 novembre 2020.

L'ARERA ha dato attuazione al descritto art. 30 con la [deliberazione 26 maggio 2020, n. 190/2020/r/eel](#).

## **2. - Per meglio comprendere la natura dell'intervento, giova precisare la **natura e la funzione delle c.d. “quote fisse” delle bollette elettriche.****

Nelle bollette, come noto, sono presenti diverse voci, delle quali alcune sono fisse ed altre variabili in quanto commisurate all'energia prelevata o alla potenza impegnata. Pertanto, solo una parte delle bollette, essendo correlata al livello di consumo di ciascun cliente, può adeguarsi automaticamente in caso di contrazione o chiusura dell'attività (salvi i casi in cui detta attività consista in un processo di produzione che non può essere disattivato e che quindi richiede di essere alimentato anche in condizioni di sostanziale fermo dell'impresa); altra parte della bolletta, invece, non risente in alcun modo del livello di consumo.

Propri in ragione di ciò, nella già citata segnalazione 136/2020/I/Com ARERA ha proposto al legislatore di intervenire sulla quota fissa delle bollette per garantire il rilancio dell'economia e, in particolare, di avallare una riduzione temporanea delle voci della bolletta elettrica “trasporto e gestione del contatore” e “oneri generali”, nella parte non correlata ai consumi energetici.

Più in dettaglio, le due menzionate voci di costo hanno una **struttura trinomia**, ovvero sono articolate in tre corrispettivi:

1. corrispettivo in *quota fissa* (espresso in centesimi di euro per punto di prelievo);
2. corrispettivo in *quota potenza* (espresso in centesimi di euro per kW di potenza impegnata);
3. corrispettivo in *quota energia* (espresso in centesimi di euro per kWh).

I corrispettivi in *quota fissa* e in *quota potenza* prescindono dai consumi effettivi di energia.

Per i clienti non domestici, il corrispettivo in *quota potenza* è ulteriormente differenziato in funzione della potenza disponibile, in quanto:

- per la grandissima parte dei clienti con **potenza impegnata maggiore di 15 kW** (ossia potenza disponibile maggiore di 16,5 kW) e per tutti quelli con potenza impegnata maggiore di 30 kW, la quota potenza viene pagata per ciascun mese in relazione al valore effettivo del c.d. “picco mensile”, ed è quindi commisurata alla potenza effettiva mensile così come misurata dal contatore (e non a quella meramente impegnata);
- per gli altri clienti (quindi, tutti quelli con **potenza impegnata fino a 15 kW** e una piccola frazione, circa il 10-15%, di quelli con potenza impegnata tra 15 e 30 kW), la quota potenza viene pagata in relazione all’impegno contrattuale (per es. 15 kW per una potenza disponibile di 16,5 kW).

Questi ultimi sono quindi fortemente penalizzati nei momenti di contrazione economica, in quanto pagano una *quota potenza* che prescinde sia dai consumi energetici, sia dalla potenza effettiva mensile: detto costo resta dunque invariato anche nei casi di inattività (come accaduto nella fase di *lockdown*).

**3.** – Tanto premesso, è dunque più agevole comprendere la misura prevista dall’art. 30 del d.l. rilancio, la quale – come afferma la [relazione illustrativa](#) al decreto – è “*basata sulla combinazione di due interventi elementari*”. In particolare, essa è finalizzata:

- (i) per tutti gli utenti BTAU, ad azzerare il corrispettivo in *quota fissa*, e cioè quello indipendente dai consumi e dalla potenza;
- (ii) per i soli utenti BTAU con potenza impegnata superiore a 3 kW (corrispondente a potenza disponibile superiore a 3,3 kW), a calcolare i corrispettivi in *quota potenza* sulla base

di una potenza “virtuale” fissata convenzionalmente in 3 kW, senza che a ciò consegua alcuna limitazione del servizio.

Come la medesima relazione illustrativa sottolinea, per le utenze con potenza disponibile superiore a 16,5 kW (nella grandissima parte, e comunque sopra i 30 kW di potenza impegnata) la quota potenza della bolletta “*si azzerava da sola*” se l’esercizio rimane chiuso per un intero mese solare e l’utenza rimane quindi inattiva, in quanto il “picco mensile” sarà pari a zero.

**4.** - Come sottolineato anche da ARERA nella già citata segnalazione n. 136/2020/I/Com, l’utilizzo delle bollette energetiche è un utile strumento di sostegno economico emergenziale, in quanto ha il vantaggio di essere immediatamente fruibile dalle imprese e di consentire un certo grado di selettività nella scelta dei destinatari. Tra l’altro, tale tipologia di interventi previene il rischio che gli utenti richiedano la disconnessione per il periodo di inattività per poi riconnettersi al sistema solo successivamente, rischio che determinerebbe costi a carico dell’intero sistema.

Nella medesima segnalazione, ARERA tuttavia evidenzia che l’intervento di cui all’art. 30 cit. è rimediabile e transitorio. Coglie quindi l’occasione per rinnovare l’invito al legislatore affinché provveda alla parziale “**fiscalizzazione degli oneri generali di sistema**”, proposta come misura strutturale e definitiva che consentirebbe di ridurre il costo dell’energia e di modulare l’onere per il bilancio dello Stato, anche a beneficio dei clienti finali domestici (i quali, come visto, non sono contemplati dall’art. 30 cit.).

In proposito, giova sottolineare che a differenza delle quote relative al “*trasporto e gestione del contatore*”, aventi natura di corrispettivi in quanto correlati alla prestazione di un servizio, le quote a copertura degli “*oneri generali di sistema*” hanno una natura tutt’altro che scontata. Si tratta infatti di componenti volte a finanziare obiettivi di interesse generale legati alla sostenibilità ambientale del nostro sistema energetico (si pensi allo sviluppo delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica), alle politiche sociali (come il bonus per le famiglie economicamente disagiate) o alle politiche economiche (quali il sostegno alle imprese energivore, lo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse ed il contributo tariffario alla società RFI).

**Per gli oneri generali di sistema, non è quindi possibile individuare una struttura di**

**corrispettivi aderenti ai costi, poiché essi non corrispondono a una specifica prestazione, il che consente di escluderli agevolmente dalla categoria dei corrispettivi di pubblico servizio.**

### **Come vanno allora qualificati sotto il profilo giuridico?**

Secondo un primo approccio ([L. Salvini, Oneri di sistema e tutela del consumatore, in Rivista Energia, 2018, p. 64](#)), gli oneri generali non avrebbero natura tributaria ma sarebbero riconducibili al più generale ambito delle “prestazioni patrimoniali imposte”, trovando la propria causa giuridica nella legge (e non nel contratto) e rispecchiando quello stato di “sostanziale coazione” tale per cui il privato è “obbligato ad obbligarsi”. Secondo un approccio alternativo, essi parrebbero invece potersi considerare come tributi, come ritenuto dalla Corte di Giustizia ([Corte di Giustizia, causa C-189/15 del 18 gennaio 2017](#)) e dall'ARERA ([nota in merito alla deliberazione 50/2018/R/eel e al documento per la consultazione 52/2018/R/eel - Tema riscossione e versamento oneri generali di sistema](#)) la quale, nella [memoria n. 588/2018/I/Eel del 20 novembre 2018](#), ha esordito affermando a chiare lettere che

*“gli oneri generali **hanno natura tributaria**, la cui riscossione avviene per legge (art. 3, commi 10 e 11, decreto legislativo n. 79/99, cd “decreto Bersani”) nell’ambito della filiera elettrica, attraverso maggiorazioni dei corrispettivi di trasporto”.*

La tematica è dunque particolarmente complessa e dibattuta ed è peraltro quasi inesplorata in giurisprudenza, stante l’unica pronuncia tributaria sul tema, commentata in [altro contributo su questo sito](#).

**5.** - Partendo dal presupposto che essi abbiano natura tributaria, nella già citata memoria n. 588/2018/I/Eel del 20 novembre 2018, l’Autorità ritiene che **la soluzione naturale per il superamento delle criticità connesse alla loro riscossione sia rappresentata dalla loro “fiscalizzazione”**, da intendersi come il

*“trasferimento dei medesimi alla fiscalità generale, provvedendo al relativo finanziamento tramite l’istituzione di un apposito Fondo da gestire secondo le regole di*

*finanza pubblica, e pertanto, escludendo tali importi dalle bollette”.*

In questo modo, secondo l’Autorità, si consentirebbe tra l’altro di:

- *“beneficiare, nell’ambito del mercato della vendita al dettaglio, di un sistema più semplice e maggiormente comprensibile per il cliente finale, consentendo al prezzo dell’energia elettrica di fornire segnali allineati con il costo proprio della fornitura;*

[...]

- *intervenire sull’attuale sistema di garanzie: il venir meno, tra gli importi fatturati, degli oneri generali determinerebbe, infatti, che le garanzie, così alleggerite dagli oneri di sistema e relative al solo servizio di trasporto, potrebbero essere quantificate in modo tale da coprire interamente gli importi dovuti nei casi di inadempimento del venditore, ponendo in tal modo in sicurezza il sistema”.*

Tuttavia l’ARERA propone un **trasferimento graduale degli oneri generali di sistema sulla fiscalità generale, a cominciare da alcune voci**. Giova infatti ricordare che a partire dal 2018 (delibere [481/2017/R/eel](#) e [922/2017/R/eel](#)) le aliquote degli oneri generali da applicare a tutte le tipologie di contratto sono distinte nelle componenti tariffarie  $A_{SOS}$  (oneri generali relativi al sostegno delle energie rinnovabili ed alla cogenerazione) ed  $A_{RIM}$  (rimanenti oneri generali), a loro volta suddivise in ulteriori sottovoci relative ai diversi elementi finanziati dagli oneri stessi (riepilogati dall’Autorità sul suo sito istituzionale, in <https://www.arera.it/it/elettricità/auc.htm>).

In questo graduale passaggio alla “fiscalizzazione” degli oneri generali, l’ARERA ritiene debbano essere da subito **espunti dalla bolletta elettrica gli oneri non direttamente connessi ad obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile o ad obiettivi di contrasto alla povertà energetica**, con particolare riferimento agli elementi  $A_{ESOS}$ , relativa agli sgravi in favore delle imprese energivore, e alla componente  $A_{2RIM}$  per la copertura dei costi connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, alla chiusura del ciclo del combustibile nucleare e alle attività connesse e conseguenti,  $A_{4RIM}$  per la copertura dei costi per la perequazione dei contributi sostitutivi del regime tariffario speciale

riconosciuto alla società RFI, e  $A_{mctRIM}$  per il finanziamento delle misure di compensazione territoriale a favore dei siti che ospitano centrali nucleari e impianti del ciclo del combustibile nucleare.

Secondo le valutazioni dell'Autorità, tali trasferimenti consentirebbero una riduzione degli oneri in bolletta stimabile intorno ai 2,2 miliardi di euro all'anno.

L'ARERA prende altresì posizione in merito alle **modalità di riscossione degli oneri generali**, formulando alcune osservazioni con particolare riguardo al modello di riscossione già adottato per il canone RAI, che consentirebbe di assicurare il sistema di esazione e corresponsione degli oneri generali di sistema – ripristinando coerenza tra la loro natura tributaria e la relativa modalità di riscossione – e di superare la necessità di un meccanismo di reintegro affidato ai privati per il mancato versamento di tali importi. Tuttavia, questo modello risulta di non semplice attuazione, atteso che la struttura complessa degli oneri generali di sistema (non unitari come il canone, ma variabili a seconda delle diverse tipologie di cliente finale) implica una maggiore difficoltà di quantificazione del prelievo e controllo del gettito.

**6. – La propensione per la tesi secondo cui gli oneri generali sono tributi comporta molteplici riflessioni di carattere sistematico** ulteriori a quelle già segnalate da ARERA, che valgono anche per l'attuale momento storico, nel quale gli oneri non sono, per dirla con l'Autorità, *"fiscalizzati"* (per una ricostruzione, sia consentito rinviare a [S. Supino, Gli oneri generali di sistema. In particolare, il caso dei consumi elettrici, in S. Supino-B. Voltaggio, La povertà energetica, Strumenti per affrontare un problema sociale, Ed. Il Mulino, 2019, p. 204 ss.; S. Supino, B. Voltaggio, Le misure di contrasto alla povertà energetica: lineamenti e criticità, in \*Energia\* 3/2019, pp. 22-33\).](#)

Deve innanzitutto accettarsi che il tributo non può rispondere a logiche di mercato, ma di **capacità contributiva**, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione. In quest'ottica, essendo volti a finanziare le spese pubbliche, gli oneri generali devono gravare su tutti i soggetti che manifestino una capacità contributiva, la quale diventa il presupposto, la misura e il limite dell'onere di sistema. Tale consapevolezza non può che indurre a considerazioni sistematiche sull'equità degli oneri stessi, che gravano indistintamente su tutti i consumatori (anche quelli meno abbienti) e si applicano a tutti i consumi energetici (anche quelli minimi e indispensabili per la stessa sopravvivenza).

Ancora in questa prospettiva, l'addebito degli oneri generali ai consumatori del mercato elettrico in un ammontare parametrato ai consumi introduce un elemento di **significativa regressività dell'intero sistema**, realizzandosi l'effetto per cui le famiglie, soprattutto quelle che sostengono maggiori consumi, subiscono una "tassazione" implicita che sfugge alle statistiche di finanza pubblica. Peraltro, l'effetto regressivo è tanto più manifesto ove si consideri che, come recenti studi dimostrano, i consumi energetici sono di norma inversamente proporzionali ai redditi delle famiglie, con la conseguenza sillogistica che tali contribuzioni graveranno maggiormente sui soggetti economicamente più vulnerabili.

Ancora sotto il profilo redistributivo, può osservarsi che **i soggetti gravati dalla spesa sono, in molti casi, ben diversi da quelli che beneficiano di quella medesima spesa**. In proposito, si pensi al crescente ruolo che in Italia è stato riconosciuto alle fonti rinnovabili, rispetto alle quali esiste un generoso sistema di incentivazione finanziato dall'aumento degli oneri generali di sistema e a carico, quindi, degli utenti. Da ciò deriva un altro sintomo del problema distributivo, in quanto i maggiori costi sono ripartiti sulle imprese e sulle famiglie, mentre i correlativi benefici economici si riflettono solo sui soggetti che hanno scelto di investire, potendo farlo, in fonti rinnovabili.

Da altra prospettiva, è infine lecito interrogarsi sulla rispondenza dell'attuale struttura degli oneri generali all'art. 23 della Costituzione e alla **riserva di legge** ivi prevista, rispetto alla quale sorgono non pochi dubbi sull'ampiezza dei poteri riservati ad ARERA rispetto alla determinazione del *quantum* dovuto e alla disciplina della loro riscossione.

Per concludere, un *focus* sulla struttura e sulla funzione degli oneri generali di sistema fa sorgere molteplici interrogativi anche sull'attuale sistema, nel quale le spese generali del sistema energetico sono finanziate con un sistema regressivo, che colpisce i consumi (anche nel loro "minimo vitale"), piuttosto che rimettere tali spese alla fiscalità generale, improntata a inderogabili criteri di progressività e capacità contributiva. In questo contesto, la "*fiscalizzazione*" ipotizzata da ARERA si rivelerà senz'altro complessa e problematica, potendo aversi solo a valle di una profonda rimediazione dell'intero sistema dalle sue fondamenta.