



ONERI DI SISTEMA E TUTELA DEL CONSUMATORE

Come è noto, gli oneri di sistema sono componenti tariffarie destinate alla copertura di costi sostenuti a fronte di attività di interesse generale per il sistema elettrico nazionale.

I costi coperti sono molteplici, e di diversa natura: promozione dell'energia da fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica; messa in sicurezza del nucleare e compensazioni territoriali; incentivazione della produzione da rifiuti non biodegradabili; regimi tariffari speciali per le Ferrovie dello Stato; compensazioni per le imprese elettriche minori; sostegno alla ricerca di sistema nel settore elettrico; copertura del bonus elettrico per le famiglie meno abbienti; copertura delle agevolazioni per le imprese energivore.

I costi da coprire sono individuati con decreto ministeriale su proposta dell'ARERA, e quest'ultima stabilisce anche la distribuzione del loro ammontare e la struttura tariffaria.

Gli oneri sono versati dai venditori (più correttamente: utenti del sistema di trasporto) dell'energia ai distributori e da questi in parte allo Stato (oneri per lo smantellamento delle centrali nucleari per un totale di 100 milioni di euro e misure di compensazione territoriale per il 70% del riscosso), in parte al GSE (per il sostegno alle energie rinnovabili) e per la restante parte alla Cassa per i Servizi Energetici ed Ambientali (CSEA). Le somme da versare all'interno della filiera sono

quelle fatturate a titolo di oneri ai clienti finali, indipendentemente dalla loro effettiva riscossione. L'addebito (traslazione) ai clienti finali è palese, nel senso che la componente tariffaria in questione è evidenziata nella bolletta.

Le diverse componenti della tariffa elettrica, compresi quindi gli oneri, avevano una struttura progressiva prima che, nel 2014⁽¹⁾, il legislatore prevedesse il superamento di tale struttura, affidando all'ARERA il compito di attuare le previsioni normative. In effetti, tale struttura penalizzava in modo irragionevole gli alti consumi di energia, che spesso dipendono solo dalla numerosità dei componenti delle famiglie e dal fatto che esse sono dotate di impianti obsoleti e non efficienti. In sostanza, penalizzava clienti in possibile situazione di disagio economico⁽²⁾. Il sistema attuale ha infatti ridotto tale progressività, con particolare riferimento ai clienti domestici residenti. Tuttavia gli oneri in questione pesano per quasi il 25% sulla bolletta elettrica e il loro ammontare è raddoppiato nel giro di pochi anni. Ciò fa sì che la questione della loro misura e ripartizione sia della massima importanza tanto per il Regolatore, quanto per i consumatori⁽³⁾.

L'ammontare degli oneri di sistema del settore del gas è decisamente minore e quindi le questioni principali, che molto hanno occupato e tuttora (pre)occupano l'ARERA, concernono specificamente gli oneri del settore elettrico.

* Professore ordinario di Diritto Tributario, Università LUISS – Guido Carli di Roma
lsalvini@luiss.it

1. FUNZIONE

L'addebito ai clienti finali è evidentemente ispirato ad una (re)distribuzione interna al sistema elettrico di tale eterogenea tipologia di costi.

Per molti di questi ci si può fondatamente chiedere se tale distribuzione risponda a criteri di ragionevolezza ed opportunità. Ad esempio, perché le misure di agevolazione per i soggetti economicamente svantaggiati (bonus elettrico) e gli incentivi per le rinnovabili devono gravare sul costo finale dell'energia per i privati e le imprese? Questi incentivi e agevolazioni rispondono infatti a finalità di carattere generale, nella specie sociali ed ambientali, e come tali dovrebbero più ragionevolmente essere a carico della fiscalità generale. E perché le agevolazioni per le imprese energivore, che in base alla normativa UE e al nostro d.l. n. 83/2012 potrebbero consistere anche in una riduzione delle accise – il cui minor gettito si rifletterebbe sulla fiscalità generale –, sono state invece agevolate solo per quanto attiene gli oneri di sistema, così che il peso ricade solo sui clienti dell'energia elettrica?

A ciò si aggiunga che non è solo con riferimento agli oneri di sistema che si assiste ad una «socializzazione» nella platea dei consumatori di costi relativi al funzionamento del sistema elettrico: si veda ad esempio il caso degli «oneri di sbilanciamento», che fanno parte della categoria dei costi dell'energia e del suo approvvigionamento; caso che anche di recente ha dato luogo a questioni attinenti la tutela dei consumatori nei confronti delle imprese del settore e del Regolatore ⁽⁴⁾.

Si noti, comunque, che in molti altri paesi rilevanti oneri di sistema vengono posti a carico dei clienti finali: paradigmatico è il caso della Germania, in cui il peso degli oneri è molto elevato, specie per l'incidenza degli incentivi alle rinnovabili, ed è posto prevalentemente a carico delle famiglie e non delle imprese.

È vero, d'altra parte, che la platea dei clienti dell'elettricità è talmente vasta che essa potrebbe, anche a costo di qualche forzatura, farsi coincidere con quella dei contribuenti persone fisiche, in modo da equiparare in qualche modo tale platea a quella dei soggetti che contribuiscono, con un tributo personale, alla fiscalità generale. Tuttavia è altrettanto evidente che ricondurre all'interno del sistema di tariffazione elettrica la ripartizione di tali oneri significa sottrarre sostanzialmente al potere legislativo ogni decisione relativa alla loro (re)distribuzione, decisione che invece per le imposte spetta senz'altro al Parlamento.

Il dibattito su questi temi, già di per sé molto critici, ha tratto nuova linfa dalla questione della redistribuzione – quale ulteriore incremento della bolletta energetica – a carico dei clienti solventi degli oneri non pagati dai clienti morosi. Si è visto infatti che gli operatori elettrici debbono corrispondere gli oneri allo Stato, al GSE e alla CSEA sulla base delle fatture emesse: si è posto quindi il problema di individuare chi debba definitivamente rimanere inciso dagli oneri (costituenti in questo caso componente del costo del trasporto dell'energia) se i clienti finali non pagano le forniture: gli operatori della filiera energetica o i clienti finali solventi?

L'ARERA in più occasioni ha affrontato questi delicati temi con notevole sensibilità giuridica e attenzione alla tutela dei consumatori, dovendo tuttavia registrare un sostanziale disinteresse del legislatore e dovendo fare i conti con una giustizia amministrativa che non ha finora trovato, nell'ordinamento vigente, le basi per assicurare adeguatamente tale tutela.

2. NATURA: GLI ONERI DI SISTEMA SONO IMPOSTE?

Dalla constatazione che gli oneri di sistema vengono posti a carico dei clienti finali senza che vi sia un rapporto di corrispettività con l'energia consumata o la potenza

a disposizione e con i servizi direttamente funzionali alla fornitura emerge con evidenza che questa componente tariffaria non è un prezzo. Non lo è né dal punto di vista economico, né da quello giuridico. Il fatto che gli oneri siano addebitati in fattura in modo «trasparente», secondo regole proprie di commisurazione e (re)distribuzione, e non costituiscano una implicita maggiorazione economica del costo dell'energia impone di individuare una causa giuridica specifica dell'addebito. Tale causa esula dal rapporto privatistico fornitore-cliente e trova la sua fonte nella legge; la legge infatti individua gli oneri da ribaltare sui consumatori rimettendo all'ARERA il compito di determinarne i criteri di ripartizione, criteri che possono prescindere dalla commisurazione ai consumi.

Individuare una causa giuridica pubblicistica quale fonte dell'obbligazione avente ad oggetto gli oneri di sistema significa senz'altro ricondurli all'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte e quindi, come si avrà modo di osservare più avanti, all'ambito di operatività della riserva relativa di legge posta dall'art. 23 Cost. A mio avviso, la qualificazione degli oneri come prestazioni imposte è corretta, ed è del resto fatta propria anche dal Governo italiano ⁽⁵⁾, nonché e so-



prattutto dalla Corte Costituzionale (6). Quest'ultima, con riferimento agli oneri a copertura delle tariffe incentivanti per il fotovoltaico, ha affermato che la riduzione di tali tariffe trova una sua giustificazione nell'utilità sociale (7) data dalla conseguente riduzione degli oneri a carico dei consumatori e nell'«interesse pubblico in termini di equo bilanciamento degli interessi in gioco». Porre in diretta relazione – come fa la Corte – la debenza degli oneri e la loro misura con la legge che prevede la distribuzione sotto tale forma fra i consumatori delle tariffe incentivanti e ricondurre tale distribuzione alla sfera dell'interesse pubblico (nella specie, perseguito mediante la riduzione degli oneri) significa senza dubbio sottrarre gli oneri stessi e la loro determinazione alla sfera privatistica ed al rapporto intercorrente tra consumatore e fornitore dell'energia. Non sembra dunque in alcun modo condivisibile l'opinione del Consiglio di Stato (8), secondo il quale gli oneri sarebbero dovuti dai consumatori «nell'ambito di un rapporto di tendenziale natura sinallagmatica».

Altra e più complessa questione è se gli oneri, appartenendo al genere delle prestazioni patrimoniali imposte, abbiano anche le caratteristiche delle prestazioni imposte di natura tributaria. Di opinione affermativa sono l'ARERA (9), nonché la Corte di Giustizia UE (10), che identifica negli oneri, secondo parametri di giudizio comunitari (che non sono peraltro sostanzialmente diversi da quelli interni), imposte indirette sul consumo, al pari delle accise (11).

Strettamente connessa alla configurazione tributaria o meno degli oneri è poi la questione della individuazione del soggetto passivo del prelievo: il cliente finale senza dubbio ne sopporta il peso economico mediante l'addebito in fattura da parte del venditore, ma la traslazione che così si realizza non ha natura esclusivamente economica: attraverso l'addebito trasparente in bolletta, la traslazione degli oneri



assume rilevanza giuridica. Tuttavia ciò di per sé non significa che il cliente sia l'effettivo soggetto passivo. Ad esempio, nell'IVA è previsto un analogo meccanismo esplicito di rivalsa dell'imposta sull'acquirente del bene o del servizio, ma il soggetto passivo del tributo sotto il profilo giuridico è quasi unanimemente considerato l'operatore economico, e non il soggetto che subisce la traslazione. Resta quindi aperta l'ipotesi che soggetti passivi siano invece gli operatori della filiera, cioè venditori e/o distributori, che infatti debbono versare gli oneri anche se non ancora riscossi dai clienti finali. Tema, questo, che l'ARERA dovrà definitivamente affrontare dopo che la giustizia amministrativa (12) ha sancito che i clienti finali debbono sopportare anche il peso degli oneri di sistema non pagati dai clienti insolventi, poiché tale peso non potrebbe restare a carico degli operatori elettrici (13).

3. CONCLUSIONI

A mio avviso, non ci sono nell'ordinamento attuale elementi che indichino con certezza che gli oneri di sistema hanno natura tributaria. Tra gli elementi fondamentali che segnano la natura tributaria di un prelievo secondo la giurisprudenza

costituzionale mancano (14) la destinazione al bilancio dello Stato e la coattività – secondo procedure di diritto pubblico – del prelievo. Per quanto attiene il primo profilo, potrebbero forse richiamarsi i principi espressi dalla Corte Costituzionale sul contributo di solidarietà sulle pensioni, del quale è stata negata la natura tributaria (15) perché non destinato alla fiscalità generale ma alla alimentazione del fondo pensionistico, restando quindi all'interno del sistema previdenziale. Per quanto attiene il secondo profilo, è pacifico che allo stato attuale non esista alcun soggetto (e certamente non l'ARERA) che abbia poteri di esazione coattiva nei confronti degli insolventi.

Deve però senz'altro essere affermata la natura non meramente privatistico-sinallagmatica degli oneri, per i motivi che ho illustrato sopra. Ciò comporta che le posizioni dei soggetti coinvolti nel prelievo, *in primis* i consumatori, trovano comunque copertura costituzionale – se non nell'art. 53 Cost. che riguarda le sole imposte – almeno negli artt. 3 e 23 Cost., in quanto prestazioni patrimoniali imposte. Tali soggetti trovano quindi tutela innanzitutto nel principio di ragionevolezza: appare in effetti dubbia la razionalità della scelta normativa di porre a carico dei soli clienti del sistema elettrico il peso di oneri destinati a coprire costi che, come si è visto, sono sostenuti per attività di interesse generale. Ci sarebbe, in altri termini, una distonia tra chi si avvantaggia delle spese e chi le sostiene. I soggetti coinvolti nel prelievo degli oneri trovano inoltre tutela nel principio di riserva relativa di legge per il quale solo la legge, e non un semplice provvedimento amministrativo, può stabilire in quali casi i privati debbano sottostare al pagamento coattivo di somme e può individuare i criteri, generali o di dettaglio, di determinazione delle somme dovute (16). Sotto questo profilo potrebbe essere censurata la scelta di ripartire nella collettività dei clienti elettrici tali oneri con modalità che non

sono dettate dalla legge e che sono invece rimesse alle – seppur oculate – scelte dell'ARERA. Né, infine, appare razionale la soluzione di ripartire tra i clienti solventi gli oneri non pagati dai morosi: la natura pubblicistica di tali oneri richiederebbe, come sottolineato dall'ARERA, un sistema coattivo di riscossione nei confronti del cliente finale, non diversamente da quanto previsto per la riscossione del canone RAI addebitato nella bolletta elettrica o, si può aggiungere, nel simile caso della riscossione della

tassa di concessione governativa sugli abbonati al servizio telefonico, addebitata in fattura ma soggetta a riscossione coattiva erariale in caso di mancato pagamento da parte del cliente.

Non posso dunque non condividere, in definitiva, il pressante appello affinché il legislatore intervenga con una radicale riforma della disciplina degli oneri di sistema: una riforma che indubbiamente richiederebbe un forte impegno per la chiarezza e la trasparenza, «saltando il fosso» dell'ambigua

disciplina attuale basata su un'illusione finanziaria: una riforma che (non sembrando assolutamente realistico, sebbene in linea di principio corretto, spostare il peso degli oneri sulla fiscalità generale) renda palese che, sotto la veste formale del costo complessivo della fornitura elettrica, si cela in realtà un contributo dato dai clienti al sostenimento di costi per attività svolte nell'interesse dell'intera collettività.

Roma, 20 novembre 2018

NOTE

(¹) Art. 11, comma 3, d. lgs. n. 102/2014.

(²) Osserva l'ARERA (segnalazione al Parlamento e al Governo del 18 giugno 2015) che «L'eliminazione della progressività delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema, applicate alle famiglie italiane, costituisce un intervento di grande portata innovativa nel panorama del sistema elettrico italiano, foriero di diversi ordini di benefici». Ed infatti, il sistema previgente ha favorito i bassi consumi, nell'ipotesi che esista una correlazione bassi redditi = bassi consumi, quando l'esperienza dice che spesso tale correlazione non sussiste, ovvero che non sempre vale l'equazione opposta alti consumi = alti redditi. Si veda anche sul tema, tra gli altri documenti dell'ARERA, la Deliberazione 22 dicembre 2016, 782/2016/R/EEL.

(³) Su questi temi si rinvia a: Supino S. e Voltaggio B. (2018), *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale* (a cura di Salvini L.), il Mulino, Bologna.

(⁴) Cfr. Alessi R. (2017), *Distribuzione di energia elettrica e oneri di sbilanciamento: un caso emblematico di difficile compatibilità tra diritti dei consumatori e regole di mercato*, in «Europa e Diritto Privato», pp. 701-734.

(⁵) Nelle conclusioni rese nella causa C-189/15, di cui si dirà meglio oltre, l'Avvocato generale afferma appunto che secondo lo Stato italiano gli oneri sono prestazioni imposte di natura non tributaria.

(⁶) C. Cost., sent. n. 16/2017.

(⁷) Art. 41 Cost.

(⁸) Il Consiglio di Stato, nel procedimento deciso con la sent. n. 346/2018, ha posto alla Corte di Giustizia alcune questioni pregiudiziali in tema di compatibilità con il diritto dell'Unione in materia di accise per il settore elettrico della riduzione degli oneri generali di sistema prevista dall'ordinamento italiano. La soluzione a tali questioni, secondo lo stesso Consiglio di Stato, richiedeva preliminarmente di stabilire se la riduzione degli oneri poteva essere o meno qualificata come «sgravio fiscale». Benché la Corte di Giusti-

zia abbia concluso – come si dirà meglio oltre per la natura fiscale degli oneri di sistema (rimettendo comunque alcuni elementi alla valutazione del giudice *a quo*), il Consiglio di Stato nella sentenza citata ha sostanzialmente omissivo di prendere una definitiva posizione sul punto della natura degli oneri, ritenendo che in ogni caso la normativa comunitaria non risultava violata. Comunque, il CdS afferma di ritenere «munita di maggiore attendibilità» la tesi della natura non fiscale degli oneri, data appunto la loro «tendenziale natura sinallagmatica» con le prestazioni fornite ai consumatori finali. In realtà, gli oneri non corrispondono ad una specifica prestazione, il che esclude la loro natura corrispettiva, sia in ambito privatistico che in ambito pubblicistico (es. come corrispettivi di pubblico servizio). Cfr. ARERA, Segnalazione 733/2017/I/EEL.

(⁹) Già da tempo l'Autorità ha definito gli oneri quale prelievo parafiscale (cfr. Atto 19 aprile 2007, n. 17/07), ponendosi tra l'altro il problema se essi, proprio in ragione di tale natura, debbano o meno essere assoggettati ad IVA. Più recentemente l'ARERA ha qualificato *tout court* gli oneri come imposte indirette (cfr. Nota in merito a deliberazione 50/2018/R/EEL).

(¹⁰) CGUE, sent. Causa C-189/15 del 18 gennaio 2017.

(¹¹) Da parte sua la Commissione UE, decidendo in materia di aiuti di Stato, ha in più occasioni riconosciuto agli oneri di sistema natura parafiscale, ossia di risorse pubbliche: cfr. Atto 2008/C 240/09, ove anche richiami ai precedenti.

(¹²) Si vedano i riferimenti nella Deliberazione 50/2018//EEC del 1° febbraio 2018, cui si rinvia per un'ampia trattazione del tema.

(¹³) L'Autorità, dopo aver indetto una consultazione pubblica che ha incontrato l'inedito interesse dei consumatori, fortemente contrari alla redistribuzione, ha sospeso, opportunamente, ogni iniziativa in merito alla ripartizione di tali oneri.

(¹⁴) Se non per una piccola quota.

(¹⁵) Ci si riferisce alla forma di tale contributo esaminata dalla sent. 173/2016.

(¹⁶) Art. 23 Cost.