

## Meno oneri in bolletta

### Come rendere il Decreto Rilancio più semplice ed equo

Di Renato Pesa e Carlo Stagnaro

#### Premessa

Fin dall'esplosione dell'emergenza pandemica, il Governo ha individuato nella spesa energetica delle famiglie e delle imprese una di quelle spese obbligate che andavano in qualche modo sterilizzate su base nazionale. Tuttavia, l'approccio utilizzato dall'esecutivo – e poi replicato dal regolatore – sembra rivolto più a nascondere la polvere sotto il tappeto che a prendere la questione sul serio: cioè, fuor di metafora, finora si è sostanzialmente scaricato l'onere finanziario delle bollette sui venditori di energia elettrica e gas, dando per scontato che essi avessero le spalle abbastanza larghe da farsene carico; oppure si è usata la cassa disponibile nella speranza di recuperare le risorse necessarie in un secondo momento.

Per primo, il Governo ha previsto la sospensione temporanea del pagamento delle bollette dell'energia elettrica, gas e acqua per i residenti negli undici comuni della zona rossa,<sup>1</sup> demandando poi all'Autorità per l'energia (Arera) l'attuazione di tale norma.<sup>2</sup> Contemporaneamente, l'Autorità è intervenuta su vari fronti tra cui il prolungamento, in termini di validità temporale, dei bonus per i clienti in condizioni di disagio fisico e economico.<sup>3</sup> Inoltre, ha allargato le maglie della tutela per i consumatori domestici e piccole imprese, sospendendo le procedure di distacco per morosità fino al 3 aprile,<sup>4</sup> data poi prorogata fino al 3 maggio<sup>5</sup>, e ancora fino al 17 maggio.<sup>6</sup> Tali provvedimenti, se comprensibili nell'emergenza e data la limitata popolazione coinvolta nell'ex zona rossa, si sono fatti sempre più critici, man mano che ne cresceva il perimetro (la totalità dei consumatori) e se ne allungavano i termini (ormai diversi mesi).

Queste decisioni hanno innescato impatti su tutta la filiera energetica costringendo l'Arera a varare ulteriori misure. Infatti, se da un lato la sospensione dei distacchi rappresentava una forma (forse un po' grossolana) di tutela dei piccoli consumatori, essa dall'altro poteva essere interpretata come un incentivo alla morosità

1 Decreto-Legge n.9/2020, art.4.

2 Delibera 17 marzo 2020, 75/2020/R/com.

3 Delibera 17 marzo 2020, 76/2020/R/com e Delibera 28 aprile 2020, 140/2020/R/com.

4 Delibera 12 marzo 2020, 60/2020/R/com.

5 Delibera 13 aprile 2020, 124/2020/R/com.

6 Delibera 30 aprile 2020, 149/2020/R/com.

Renato Pesa è Senior Partner e Responsabile Regolazione e Mercati presso Servizi per Utente.

Carlo Stagnaro è direttore dell'Osservatorio sull'economia digitale dell'Istituto Bruno Leoni.

(o comunque rimuoveva un disincentivo), e inoltre privava i venditori di energia elettrica, gas e acqua dell'unico strumento di cui essi concretamente dispongono per tentare il recupero degli insoluti. Inoltre, la disciplina temporanea non distingue in alcun modo tra soggetti direttamente impattati dal Covid (per i quali dunque è comprensibile l'introduzione di un regime particolarmente favorevole) da quelli che, invece, non avevano subito conseguenze immediate. Si consideri pure il messaggio distorto che trapelava in quei giorni da annunci politici che prevedevano che le bollette non si sarebbero dovute pagare. Ancora una volta, l'approccio indiscriminato era forse inevitabile nei primi provvedimenti, ma diventa meno tollerabile in quelli successivi, anche alla luce delle crescenti difficoltà che ha creato agli operatori del mercato elettrico.

L'altra faccia della medaglia è rappresentata dai venditori di energia elettrica, gas e acqua, per i quali gran parte degli importi fatturati sono passanti. Per esempio, prendendo a riferimento la bolletta per i clienti domestici serviti in maggior tutela nel secondo trimestre 2020, circa il 24 per cento è rappresentato dai costi di rete e contatore, il 40 per cento da oneri e tasse, il 24 per cento dal costo della materia prima: il margine di commercializzazione, attraverso cui il venditore deve remunerare i propri costi, è inferiore al 12 per cento. Analogamente, nel settore gas, il margine di commercializzazione nello stesso periodo è attorno all'8 per cento (mentre il 47 per cento della bolletta consiste di tasse e oneri, il 21 per cento costi di trasporto e gestione del contatore, il 23 per cento materia prima). Chiedere ai venditori di farsi carico della morosità, mantenendo nel contempo i propri obblighi verso la filiera a monte, significa metterli in seria difficoltà, e decretare un serio rischio di fallimento per quelli non verticalmente integrati.

Così l'Autorità ha adottato un altro provvedimento,<sup>7</sup> che concede deroghe nei pagamenti nei rapporti tra operatori della filiera. L'obiettivo era quello di impedire che situazioni di morosità dei clienti finali compromettessero il rapporto tra chi vende l'energia al consumatore finale (il venditore), chi l'acquista all'ingrosso e la cede allo stesso venditore (grossista), e tra quest'ultimo e il distributore, vale a dire la società che offre, sulla base di una concessione pubblica, il servizio di trasporto e misura dell'energia. Nel tentativo di mettere una pezza alla condizione di venditori e grossisti, però, il regolatore ha introdotto incertezza al livello superiore, quello delle società di distribuzione, che normalmente operano in un regime di protezione dal rischio volume e dal rischio morosità. Va ricordato per completezza che questo intervento del regolatore non ha potuto incidere nel rapporto contrattuale tra grossista e venditore che non è regolato dall'Autorità né quanto meno del Ministero dello Sviluppo Economico, è un contratto tra due soggetti che liberamente pattuiscono degli accordi commerciali. Pertanto l'intervento del regolatore sembra più un invito a collaborare tra soggetti che una misura realmente impattante su tutta la filiera (rapporto tra Grossista e Venditore). Come siano andate le cose lo si vedrà fra qualche mese e forse c'è da aspettarsi un intervento da parte dell'Antitrust al fine di comprendere se vi siano stati comportamenti opportunistici o abusi di posizione dominante.

In concomitanza, con il provvedimento<sup>8</sup> di aggiornamento delle tariffe a copertura degli oneri di sistema l'Arera, *"in vista delle prevedibili straordinarie necessità di supporto al settore energetico per il superamento dell'attuale fase di emergenza"* accantonava circa 1,5 miliardi di euro presso il conto Covid<sup>9</sup> in gestione della Cassa servizi energetici ambientali e, nonostan-

7 Delibera 2 aprile 2020, 116/2020/R/com.

8 Delibera 26 marzo 2020, 95/2020/R/com.

9 Conto Covid istituito con la Delibera 12 marzo 2020, 60/2020/R/com.

te il crollo dei consumi, manteneva invariati gli oneri di sistema confidando di recuperare in un successivo momento questo disequilibrio tra incassi ridotti ed esigenze di copertura di gettiti. Tuttavia solo in parte gli oneri economici derivanti dalle misure adottate possono essere coperti dalle disponibilità sul Conto Covid-19, il quale del resto può attingere alla cassa disponibile ma certo non mette a disposizione del sistema risorse fresche.

## L'intervento del Governo

Preso atto dell'insostenibilità della situazione, se non come condizione puramente emergenziale e di breve termine, l'Autorità ha inviato una segnalazione a Parlamento e Governo, in cui identifica la natura del problema e propone alcune potenziali soluzioni.<sup>10</sup> Anzitutto, il regolatore ha disposto un'indagine con l'obiettivo di misurare l'eventuale eccesso di morosità, in modo da avere una stima sulla concreta dimensione della questione. L'indagine potrà far luce su quanto accaduto ma forse non farà in tempo a porre in essere soluzioni a beneficio della filiera. L'Arera, poi, suggerisce al Governo di procedere a "ridurre o azzerare" le quote fisse previste in bolletta relativamente alle voci "trasporto e gestione del contatore" e "oneri generali" che, nel caso della fattura elettrica, secondo le stime dell'Arera stessa, potrebbero comportare una riduzione degli importi fatturati fino al 70 per cento per un'impresa connessa in bassa tensione con una potenza impegnata di 15 kW (durante i periodi con consumi bassi o nulli a causa della sospensione dell'attività). Il vantaggio di questa tipologia di intervento è che sarebbe immediatamente fruibile da parte delle imprese senza alcuna incombenza di tipo burocratico, in quanto i venditori potrebbero automaticamente incorporare in fattura la riduzione dei corrispettivi.

L'intervento del Governo segue questa falsa riga. In particolare, l'articolo 30 del Decreto Rilancio<sup>11</sup> mette mano ai corrispettivi di trasporto e a quelli relativi agli oneri di sistema del settore elettrico e, per il tramite dell'articolo 129, prevede la riduzione degli anticipi fiscali che gli operatori versano all'Agenzia delle Dogane sulla base di un meccanismo tarato sui livelli di consumo dell'anno precedente.

Queste misure del DL Rilancio vanno analizzate sotto diversi punti di vista. In primis, parlando di oneri di sistema, l'intervento rappresenta il primo caso in cui una parte del gettito degli oneri di sistema oggi direttamente a carico delle utenze finali senza alcun legame con la "capacità contributiva" dei singoli consumatori viene coperto dallo Stato tramite finanziamento del Fondo Covid-19 creato dall'Arera. Si tratta di circa 600 milioni di euro su un totale di 13 miliardi di euro per gli oneri generali di sistema<sup>12</sup> a cui si aggiungono all'incirca altri 2 miliardi per i costi di trasmissione e dispacciamento<sup>13</sup> e circa 5 miliardi per i servizi di distribuzione e misura<sup>14</sup>. Ipotizzando di spalmare le spese uniformemente nell'arco dell'anno, i 600 milioni stanziati corrispondono grossomodo a poco più del 10 per cento degli oneri dovuti nell'arco di un trimestre. Vanno poi aggiunte altre risorse, in questo momento non quantificabili, rese disponibili dall'Arera attraverso "differimenti temporali".

Questa prassi si inserisce in un quadro evolutivo del settore, da tempo alle prese con seri interrogativi riguardanti la distribuzione del rischio lungo la filiera. Fino a pochi anni fa la

10 Segnalazione 23 aprile 2020, I36/2020/I/com.

11 Decreto Legge n.34 del 19 maggio 2020

12 Arera, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. 2019*, p152

13 Stima sulla base del bilancio di Terna relativo all'anno 2019.

14 Stima effettuata sulla base del bilancio di E-Distribuzione relativo all'anno 2018.

regolazione considerava il venditore integralmente responsabile per la raccolta degli oneri e, quindi, allocava proprio sull'ultimo attore della filiera la totalità del rischio morosità. A seguito di una serie di ricorsi, tuttavia, la giustizia amministrativa ha riconosciuto nel cliente finale (e non più nel venditore) il soggetto responsabile per il pagamento degli oneri,<sup>15</sup> almeno per quanto riguarda gli oneri generali di sistema. In tal modo, da un lato si è sgravato il venditore di una responsabilità che forse nei termini precedenti era eccessiva, dall'altro però si è aperta una falla nel sistema. Sul tema è dunque tornata a intervenire l'Autorità, che tuttavia – seppure seguendo un percorso logico e formale differente – è tornata a ribadire la responsabilità dei venditori.<sup>16</sup> Poco è stato fatto per venire incontro alle legittime richieste dei venditori, peraltro riconosciute – almeno in parte – dalla legge annuale per la concorrenza 2015 che richiama esplicitamente alla corresponsabilizzazione delle società di distribuzione, nei casi di “maxi conguagli” dovuti ai ritardi nella comunicazione dei dati di lettura.<sup>17</sup> D'altro canto, con l'introduzione del “canone in bolletta” per la raccolta del canone Rai, è stato espressamente previsto che le imprese elettriche (incaricate della raccolta) non debbano anticipare le somme eventualmente non incassate.<sup>18</sup>

La questione diventa improvvisamente di attualità di fronte all'incremento della morosità indotta dalla crisi pandemica, la sospensione delle procedure di distacco e la parziale riduzione dei corrispettivi.

Nel dettaglio l'Arera, con il provvedimento I 90/2020/R/eel<sup>19</sup> interviene sulle tariffe di distribuzione, azzerando alcuni corrispettivi (euro/kW, corrispettivo misura, e corrispettivi euro/Pod/anno), lasciando invariati quelli relativi al consumo elettrico (euro/kWh). Sintetizzando le opzioni del trasporto diventano tariffe binomie (euro/Pod/mese - euro/kWh e euro/kW/mese - euro/kWh per gli utenti con potenza  $\leq 3$  kW) e a cascata segue medesima variazione sugli oneri di sistema.

Gli effetti della Delibera possono essere sintetizzati con un decremento medio del 12 per cento per le fatture da giugno a agosto, come mostra la Tabella alla pagina seguente e con un decremento che su base annuale è intorno al 3 per cento.

Per le utenze con potenze più alte ( $> 16,5$  kW) e con il picco di potenza misurato gli effetti del provvedimento sono ridotti se non nulli nel caso di attività produttive che erano già ferme e che per tanto avevano assorbimenti limitati.

La proposta non è riuscita a intervenire sul mese di aprile per i continui ritardi nell'emanazione del provvedimento, e questo è un punto di non poco conto. Inoltre, essa va a premiare di più (in percentuale) le attività commerciali e artigiane che sono state chiuse come nel caso delle palestre o dei barbieri, in particolar modo sulle fatture emesse a giugno. Restano esclusi i clienti domestici da eventuali riduzioni o benefici.

Paradossalmente, anche questa proposta genera controindicazioni non di poco conto per il venditore finale. Tra queste il rischio che sia lui ad anticipare la riduzione dei corrispettivi

15 Consiglio di Stato, Sez VI, sent. 2182/2016; Tar Lombardia, Sez. II, sent.237/2017, 238/2017, 243/2017, 244/2017; Consiglio di Stato, Sez. VI, sent.5619/2017 e 5620/2017.

16 Delibera I febbraio 2018, 50/2018/R/eel.

17 Legge 124/2017, art. I, comma 79.

18 Legge 208/2015, art. I, comma 153, lettera c).

19 Disposizioni urgenti in materia di tariffe elettriche in attuazione dell'articolo 30 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34

**TABELLA 1**

Categorie	Spesa Lorda elettricità su competenza da 1 mag a 31 lug (con DL Rilancio)	Spesa Lorda Elettricità su competenza da 1 mag a 31 lug (senza intervento)	Risparmio in % (consumo maggio-luglio 2020)
	Parucchiere*	1.012,01 €	1.164,90 €
Alimentari**	2.701,66 €	3.024,50 €	-10,7%
Valore medio			-12%
Categorie	Spesa Lorda annua Elettricità	Spesa Lorda annua Elettricità (nessun intervento)	Risparmio annuo in %
Parucchiere*	4.108,02 €	4.260,90 €	-3,6%
Alimentari**	12.104,73 €	12.427,56 €	-2,6%
Valore medio			-3%
Note:			
* Attività "parrucchiere riaperta il 18 maggio 2020 - BTA4 - PotImp 10kW e Consumo Mensile 2200 kWh			
** Attività alimentari BTA6 - PotImp 20 kW e Consumo Mensile 6000 kWh			
La spesa annua, periodo da maggio sino a dicembre, è stata calcolata con i corrispettivi di mercato (pun aprile, spread 7€/MWh, e dispacciamento Terna di aprile)			

qualora il distributore non faccia in tempo ad adeguare il proprio sistema di fatturazione. In questi casi, il venditore è ancora chiamato ad anticipare flussi di cassa, quindi sostanzialmente accetta di ricevere meno di quel che paga. In aggiunta, un ulteriore effetto è quello di un calo del fatturato con ripercussioni in termini di rating creditizio e quindi di economicità stessa del credito.

Ulteriore intervento previsto dal DL Rilancio nell'articolo 129 è la riduzione del 10 per cento del rateo di accisa che i venditori anticipano mese per mese all'Agenzia delle Dogane e che è calcolato sulla base del consumo del 2019. Per fare un esempio se il rateo di accisa calcolato sul consumo di aprile 2019 era di 100.000 euro, gli operatori hanno versato tale cifra entro il 16 aprile 2020, ma molto probabilmente incassando a maggio attorno a 70.000 euro a fronte di una riduzione dei consumi e di un aumento degli insoluti o delle procedure volontarie di rateizzazione delle fatture. Il DL Rilancio interviene prevedendo la possibilità per cinque mesi, da maggio a settembre, di una riduzione del 10 per cento a fronte di un calo dei consumi che aprile è stato del 17 per cento.<sup>20</sup> Proprio la sospensione delle accise poteva essere lo strumento per dare liquidità alle imprese, posticipando l'incasso. Ipotizzare un calo decrescente, o più ampio, sarebbe stato più utile per il sistema, più semplice dal punto di vista attuativo e meno iniquo in termini di impatti sui diversi attori della filiera.

## Conclusioni

Complessivamente, si tratta del tipo di intervento di cui c'era bisogno? Valgono, a questo proposito, tre considerazioni. La prima è relativa all'obiettivo dell'intervento. L'operazione serve a dare sollievo alle piccole imprese e in particolar modo a commercianti e artigiani, e si inserisce in un più ampio ventaglio di iniziative volte a detassare o scontare gli importi necessari al pagamento delle utenze, dei canoni di locazione, di specifiche tipologie di beni, e così via. Ma il denaro è fungibile: non sarebbe stato più semplice, rapido ed efficace pre-

<sup>20</sup> Comunicato Stampa Terna del 21 maggio 2020

vedere semplicemente dei trasferimenti a favore della totalità dei consumatori (o di gruppi più ridotti), o – ancora meglio – una sospensione temporanea delle accise? Nel caso delle famiglie, per esempio, si sarebbe potuto costruire un trasferimento *means tested*, decrescente col reddito Isee e nullo oltre una certa soglia. Nel caso delle imprese, come peraltro in parte si è tentato di fare, si potevano immaginare finanziamenti o prestiti proporzionali alla perdita di reddito nel primo e/o nel secondo trimestre 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019.

La seconda osservazione riguarda gli strumenti. Anche ammesso di voler intervenire sulla bolletta elettrica, sarebbe stato opportuno accompagnare la riduzione degli oneri per i consumatori Pmi a una qualche forma di socializzazione degli effetti della morosità. Infatti, da un lato i venditori – specie quelli non verticalmente integrati – rischiano di trovarsi in affanno per la gestione degli insoluti. Dall'altro, gli stessi distributori, nella misura in cui viene parzialmente ribaltato su di loro il “buco”, rischiano di vedere compromesso il proprio equilibrio economico-finanziario. Sebbene l'ipotesi di trasferire almeno parte del rischio volume sugli operatori di rete sia sensata, farlo attraverso provvedimenti emergenziali durante una pandemia non è esattamente l'approccio migliore. Inoltre, è necessario prevedere forme di sostegno anche a favore delle famiglie, per esempio ampliando per il 2020 le condizioni di accesso al bonus e finanziando il fabbisogno a carico della fiscalità.

Il terzo e ultimo punto, che in parte travalica gli scopi limitati del Decreto, riguarda la questione degli oneri, che mai come oggi è apparsa cruciale, e che lo diventerà ancora di più quando l'Autorità dovrà adeguare le tariffe per recuperare il gettito mancante e ripristinare la liquidità della Cassa conguaglio. Nel 2019, la domanda complessiva di energia elettrica è stata pari a circa 320 TWh.<sup>21</sup> Stimando i costi fissi (oneri generali di sistema e costi di trasmissione, distribuzione e misura) all'incirca in 20 miliardi di euro annui, questo significa che i consumatori italiani, in media, hanno dovuto versare al sistema circa 62,5 euro / MWh. Per la famiglia tipo, corrisponde a circa 169 euro / anno, grosso modo un terzo della spesa complessiva per l'energia elettrica. A fronte di una riduzione dei consumi (stimata conservativamente) attorno al 10 per cento su base annua, per garantire il medesimo gettito tariffario l'onere dovrebbe salire a 62 euro / MWh, con una spesa annua – per la famiglia tipo – pari a 188 euro. Tutto questo senza tenere conto degli ulteriori incrementi che dovranno necessariamente essere introdotti nel 2021 per recuperare quella parte del fabbisogno non coperta dal gettito tariffario di quest'anno, né dell'incentivo implicito che potrebbe determinarsi per la “fuga dalla rete” da parte dei soggetti in grado di approvvigionarsi, almeno in parte, attraverso sistemi chiusi. In sostanza, la politica dovrà interrogarsi su come gestire la massa degli oneri e come perseguirne una riduzione strutturale, o fiscalizzandone una parte, o evitando di approfittare delle risorse “liberate” dallo scadere dei vecchi cicli di incentivazione per dar vita a nuove politiche di sussidio – o entrambe le cose.

In particolar modo per il mercato *retail* del settore elettrico il quadro regolatorio e normativo che emerge è preoccupante in quanto gli interventi sin d'ora proposti rischiano di minare profondamente la concorrenza stessa, favorendo di fatto gli operatori integrati verticalmente e in generale i soggetti con grandi capacità finanziarie. Una concentrazione del mercato più elevata, oltretutto dovuta alle conseguenze della crisi pandemica e del *lockdown*, non è un segnale positivo del mercato soprattutto se a conclusione di questo periodo emergenziale si finirà poi comunque a socializzare i buchi che rimarranno.

Sarebbe stato meglio intervenire fin da subito sulla quota parte della bolletta elettrica che

è nell'immediata disponibilità dello Stato, ossia le accise, senza scaricare lo sforzo su soggetti terzi (cioè i venditori e, in parte, i distributori). La fase di conversione del Decreto Rilancio offre l'opportunità per potenziare misure fiscali a favore del settore energetico: tra queste, un intervento lato sospensione del pagamento delle accise gravanti sulle bollette di famiglie e imprese e un credito d'imposta da parametrizzare sulla base del livello di insoluti che l'Autorità per l'energia determinerà a seguito di apposita indagine.

### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.