

PAS 13/10

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS
AL PARLAMENTO E AL GOVERNO IN MERITO ALL'EMENDAMENTO 45.1000
PRESENTATO DAL RELATORE AL DISEGNO DI LEGGE AS 2228 RECANTE
“CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 31 MAGGIO 2010, N. 78, RECANTE
MISURE URGENTI IN MATERIA DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E DI
COMPETITIVITÀ ECONOMICA”**

3 luglio 2010

Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità), nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, intende formulare, attraverso la presente segnalazione, le proprie osservazioni in merito all'emendamento n. 45.1000 presentato dal Relatore al Disegno di Legge AS. 2228 recante "*Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*" (di seguito: DDL Manovra economica).

Dettato dell'emendamento 45.1000

All'articolo 45 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, sono aggiunti i seguenti commi:

- "1-bis. Per il secondo semestre dell'anno 2010, nonché per gli anni 2011, 2012 e 2013, le economie derivanti sono finalizzate:*
- a) per 2/3 alla costituzione di un fondo destinato dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica ad interventi nel settore della ricerca e dell'università. La ripartizione delle risorse a favore dei predetti interventi è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze all'esito dell'approvazione della riforma organica del settore universitario;*
 - b) per un terzo alla riduzione del prezzo dell'energia elettrica ai consumatori finali mediante riduzione della componente tariffaria A3.*
- 1-ter. Con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, da emanare entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabiliti criteri e modalità per la quantificazione dei risparmi di cui al comma 1-bis e per la conseguente riduzione della componente tariffaria A3."*

Criticità dell'emendamento ed effetti sul sistema elettrico

L'eliminazione dell'obbligo di ritiro, da parte del GSE, dei *certificati verdi* invenduti, disposta dall'art. 45, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, porta ad una riduzione dei costi in capo ai consumatori di energia elettrica tramite la diminuzione della componente tariffaria A3 determinata dall'Autorità a copertura degli *oneri generali del sistema elettrico* connessi all'incentivazione delle fonti rinnovabili; tale riduzione avrebbe effetti nel 2011 ed anche negli anni successivi nell'ipotesi di persistenza dell'eccesso di offerta attuale dei *certificati verdi*.

L'effetto dell'emendamento sarebbe, al contrario, quello di non ridurre (o ridurre parzialmente) i costi in capo ai consumatori, imponendo di destinare (almeno per i due terzi) il corrispondente gettito delle bollette ad un fondo per interventi nel settore della ricerca e dell'università.

Ciò significa, di fatto, l'istituzione di una nuova imposta.

Si tratterebbe peraltro di una imposta certamente poco trasparente (in quanto inclusa in un corrispettivo destinato di norma alla copertura di costi), poco comprensibile (in quanto estranea alle tradizionali categorie dell'imposizione diretta e indiretta), ed infine poco aderente ai criteri di progressività e proporzionalità nel finanziamento delle spese pubbliche (posto che graverebbe sulle bollette di famiglie ed imprese in misura del tutto non correlata ai loro redditi).

L'effetto sarebbe quindi opposto anche rispetto agli interventi spesso auspicati dall'Autorità secondo cui, al fine di attenuare l'impatto sulle bollette elettriche e di correlare maggiormente la copertura degli oneri legati all'incentivazione delle fonti rinnovabili alla capacità contributiva, sarebbe opportuno spostare una parte di tali oneri dalla bolletta energetica alla fiscalità generale.

La nuova imposta peggiorerebbe, peraltro, una situazione che già vede il settore elettrico gravato da numerosi prelievi, di carattere fiscale e parafiscale, sui quali si applica anche l'IVA. Si veda al riguardo la *“Relazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sullo stato del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo ed integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”*, redatta ai sensi dell'articolo 28, comma 2, della legge n. 99/09 (segnalazione PAS 3/10 del 29 gennaio 2010).

Nella medesima Relazione, tra l'altro, l'Autorità aveva già evidenziato una analoga criticità in relazione alla destinazione di alcuni prelievi al Bilancio pubblico: in particolare, gli articoli 1, comma 298, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2005)”* e 1, comma 493, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2006)”*, dispongono un prelievo di 135 milioni di euro complessivi dalle componenti tariffarie A2 e MCT a favore del Bilancio dello Stato, introducendo quindi sulle bollette elettriche, accanto ad una componente parafiscale (quella degli oneri di sistema), un vero e proprio prelievo di tipo fiscale.

Problematiche interpretative ed applicative dell'emendamento

L'emendamento presenta evidenti problematiche interpretative.

In primo luogo la subordinazione della ripartizione delle risorse all'esito dell'approvazione della riforma organica del settore universitario mette in dubbio l'applicabilità e l'efficacia della norma, oltre ad ingenerare perplessità sulle necessarie caratteristiche di urgenza connesse al fatto che l'emendamento riguarda una legge di conversione di un decreto legge.

In secondo luogo manca l'identificazione del soggetto gestore del fondo (Ministero dell'economia, Ministero dell'università e della ricerca scientifica, GSE, Cassa Conguaglio del settore elettrico?) e mancano le eventuali procedure di assegnazione e di controllo (il decreto interministeriale disciplina solo la ripartizione).

In terzo luogo il decreto di cui al comma *1-ter*, di chiara natura regolamentare posta la finalità di stabilire criteri per la quantificazione *“dei risparmi di cui al comma 1-bis”* (in cui invece è utilizzato il differente termine *“economie”*), è individuato in modo assai inconsueto come decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'emendamento evidenzia inoltre numerose problematiche applicative.

In primo luogo appare evidente l'inapplicabilità dell'emendamento per il secondo semestre 2010 poiché il ritiro, da parte del GSE, dei *certificati verdi* invenduti, ai sensi della normativa vigente, deve essere effettuato una sola volta ogni anno entro il 30 giugno con riferimento ai *certificati verdi* emessi negli anni precedenti; non è quindi quantificabile alcun risparmio derivante dall'eliminazione dell'obbligo di ritiro, da parte del GSE, dei *certificati verdi* invenduti per periodi inferiori all'anno.

In secondo luogo si evidenzia l'estrema difficoltà e arbitrarietà della quantificazione, soprattutto per gli anni successivi al 2011, degli eventuali risparmi o economie sopra richiamati. I *certificati verdi* infatti possono essere utilizzati per i tre anni successivi alla data di emissione: risulta quindi arbitrario effettuare delle ipotesi sull'anno di ritiro. In particolare, i *certificati verdi* emessi a partire dal 2012 potrebbero essere utilizzati anche negli anni successivi al 2013, in cui sarebbe già terminata l'applicazione dell'emendamento.

Conclusioni

Per tutti questi motivi, si ritiene che l'approvazione dell'emendamento 45.1000 presentato dal Relatore al DDL Manovra economica non sia compatibile né con un trasparente sistema di formazione dei prezzi dell'energia elettrica né con una ordinata gestione del meccanismo dei *certificati verdi*.

Quest'ultimo meccanismo va peraltro mantenuto in quanto è potenzialmente un istituto efficiente per il perseguimento degli importanti e sfidanti obiettivi europei di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Si ritiene tuttavia necessaria e non procrastinabile, proprio ai fini dell'efficienza, una profonda e più generale revisione del meccanismo dei *certificati verdi*, snaturato da molteplici successivi interventi normativi fino a diventare un oneroso e debordante dispositivo di incentivazione che induce un eccesso di profittabilità degli investimenti ed induce una forte opacità nel sistema.

Tale revisione, al fine di attenuare l'impatto che gli *oneri generali del sistema elettrico* determinano sulle bollette di famiglie e imprese e rendere il meccanismo di incentivazione maggiormente efficiente, dovrebbe essere orientata a ripristinare la struttura d'origine, basata su meccanismi di mercato, e dovrebbe essere accompagnata da un eventuale incremento della quota d'obbligo di energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili a carico dei produttori e degli importatori di energia elettrica con una conseguente riduzione del numero dei *certificati verdi* invenduti e una maggiore certezza di conseguire gli obiettivi di produzione da fonte rinnovabile.