RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1-2024

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione
DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Direzione Scientifica

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde
Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

Direzione Editoriale

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

Redazione

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosifratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Elisa Cavasino
……..……p.5

DOTTRINA

Riccardo Ursi *La "Trappola della Fiducia" nel Codice dei Contratti pubblici*
……..……p.12

Livia Mercati *Gli investimenti nel processo evolutivo della contabilità pubblica al servizio della collettività*
……..……..……p.33

Ettore Cinque, Renato Civitillo e Paolo Ricci *La riforma accrual nella contabilità pubblica*
……..……..……p. 55

Camilla Buzzacchi *L'Elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio Giurisprudenza europea e contabile in dialogo*
……..……p.72

Giovanni Guida *Verso una nuova centralità del giudizio di conto: prime riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale n. 59 del 18 aprile 2024.*
……..……p.87

Carla Di Martino *L'anfibologia finalistica dei contributi pubblici destinati ai privati e questioni intorno al c.d. «populismo legislativo»*
……..……p.102

ATTUALITÀ

Luca Lo Schiavo e Carlo Stagnaro *Adelante con juicio*: la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema nel settore elettrico
……..……p.120

Maria Cristina Razzano *Brevi osservazioni in materia di trattamento economico dei magistrati contabili*
……..……p.140

Patrizio Ivo d'Andrea *Gli enti locali e la rimodulazione del PFRP dopo la sentenza n. 224 del 2023 della Corte costituzionale. Nota a Corte dei conti, Sez. contr. Lazio, del. 11 marzo 2024, n. 15/2024/PRSP*
……..……p.161

Dario Piermarini *Romolo e la Corte dei conti: un progetto per l'intelligenza artificiale applicata alla previsione dei dissesti*
……..……p.168

Nicola Lupo *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*
……..……p.170

STORIA DELLA DOTTRINA

Gustavo Ingrosso *La Corte dei conti e la nuova Costituzione. Commento a Risoluzione delle Corte dei conti, 12 marzo 1946*
Testo Edito in Raccolta Atti della Corte dei conti, anno 1946, n. 1362
……..……p.185

ATTUALITA'

ADELANTE CON JUICIO: LA FISCALIZZAZIONE DEGLI ONERI GENERALI DI SISTEMA NEL SETTORE ELETTRICO[1]

di Luca Lo Schiavo[2] e Carlo Stagnaro[3]

> *Chiese William Gladstone, in visita al laboratorio di elettromagnetismo di Michael Faraday, verso il 1850: «*Interessante, ma qual è l'uso pratico dell'elettricità?*». Faraday gli rispose con esemplare onestà e preveggenza: «*Al momento non saprei, Sir, ma è assai probabile che in futuro ci metterete una tassa sopra*»*[4]

SOMMARIO

1. Introduzione
2. Cosa sono gli oneri generali di sistema
   2.1. A cosa servono gli oneri generali di sistema
   2.2. Gli effetti microeconomici degli oneri
   2.3. Perché fiscalizzare gli oneri
3. La funzione degli oneri generali di sistema
   3.1. Il finanziamento degli oneri generali di sistema
   3.2 L'allocazione sulle diverse tipologie di utenza
   3.3. La classificazione degli oneri ai fini contabili
4. Le proposte di fiscalizzazione degli oneri generali di sistema
5. Perché e come ripensare gli oneri
   5.1. La dinamica attesa degli oneri
6. Prospettive per il futuro: *adelante con juicio*

ABSTRACT

Nelle bollette elettriche vengono raccolti ogni anno oltre 10 miliardi di euro come "oneri generali di sistema", una voce la cui natura incerta o "parafiscale" è oggetto di questo paper. La destinazione di tali oneri è per il finanziamento per politiche pubbliche di diversa natura (ambientale, sociale, industriale, di ricerca e di sicurezza nucleare), mentre la base impositiva è sostanzialmente legata ai consumi di energia elettrica, nonostante gli sforzi dell'Autorità di regolazione di cercare di introdurre quote fisse indipendenti dal consumo. La presenza di tali oneri nella spesa per la fornitura di energia elettrica comporta diverse distorsioni che vengono analizzate, insieme alle opportunità che possono derivare da un progressivo passaggio alla fiscalità generale, peraltro avviato in Italia dal 2023 (limitatamente agli oneri per lo smantellamento delle centrali nucleari) ma non più perseguito nonostante una proposta dell'Autorità di regolazione conformemente alla legge di Bilancio 2023. Oltre a riassumere le complesse vicende che hanno portato a tale proposta, nelle conclusioni vengono illustrati da una parte i vantaggi del trasferimento alla fiscalità generali in termini di redistribuzione della base imponibile e di dinamica della spesa pubblica, e dall'altra segnalati gli effetti in termini di minore manovrabilità rispetto alla soluzione tariffaria attualmente in vigore.

---

[1] L'articolo è stato sottoposto a referaggio secondo la procedura pubblicata su www.dirittoeconti.it

[2] Direttore, Direzione Servizi di Sistema e Monitoraggio Energia, Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. *Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza (Codice Etico e di Comportamento ARERA, art. 11 co.4).*

[3] Direttore Ricerche e studi, Istituto Bruno Leoni.

[4] Da una intervista al *Corriere della Sera* del direttore generale CERN Rolf-Dieter Heuer, 15 aprile 2013; episodio citato anche in: G. PARISI, *In un volo di storni*, Milano, 2021.

"Ahead with wisdom": system charges in between electricity bills and general taxation
Every year over 10 billion euro are collected in electricity bills as "overall system charges", a set of levies whose uncertain or "parafiscal" nature is the subject of this paper. The destination of system charges is for the financing of public policies of a different nature (environmental, social, industrial, research and nuclear safety), while the tax base is substantially linked to the consumption of electricity, despite the efforts of the Regulatory Authority to try to introduce fixed charges, independent of consumption. The presence of system charges in the final expenditure for the supply of electricity involves various distortions which are analysed, together with the opportunities that may arise from a progressive transition to general taxation. Such a transition actually began in Italy in 2023 (limitedly to nuclear decommissioning charges) but is no longer pursued, despite a proposal from the Regulatory Authority in accordance with the Budget Law 2023. In addition to summarizing the complex events that led to this proposal, the conclusions illustrate on the one hand the advantages of the transfer to general taxation in terms of redistribution of the tax base and dynamics of public spending, and on the other the effects in terms of less maneuverability compared to the tariff solution currently in force.

1. Introduzione

Gli oneri generali di sistema sono "componenti tariffarie [delle bollette dell'energia elettrica e del gas] il cui gettito, *di natura parafiscale*, è destinato alla copertura di costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema elettrico [e gas], previsti in attuazione di disposizioni normative primarie" (enfasi aggiunta).[5] La nozione di parafiscalità fa riferimento a una situazione ambigua, in cui la voce di interesse possiede alcuni aspetti del prelievo fiscale (e, simmetricamente, della spesa pubblica) ma ha anche caratteristiche differenti, tipiche del corrispettivo di un servizio. Ai fini degli standard contabili europei European System of Accounts (ESA 2010)[6] gli oneri generali di sistema non sono qualificabili come prelievo fiscale.

Gli oneri generali di sistema in Italia costituiscono una porzione molto rilevante della bolletta elettrica (circa il 12,8% per la "famiglia tipo"[7] in maggior tutela nel primo trimestre 2024)[8] e una più contenuta della bolletta gas (circa l'1,1% per la "famiglia tipo"[9] in tutela a dicembre 2023). Il loro spostamento sulla fiscalità generale è da tempo al centro del dibattito. La Commissione europea ha più volte invitato a una riforma in tal senso nelle Raccomandazioni specifiche per paese – poi sfociate nel PNRR.[10] Tale richiesta deriva essenzialmente da due considerazioni. La prima riguarda la possibile incoerenza tra gli effetti di lungo termine degli oneri generali di sistema e gli obiettivi della transizione ecologica, in quanto gli oneri generali di sistema incrementano i prezzi dell'energia elettrica e quindi, implicitamente, disincentivano l'elettrificazione dei consumi. In secondo luogo, la presenza di una componente così rilevante di oneri non direttamente collegati ai meccanismi di mercato di formazione del prezzo ha effetti distorsivi sulla concorrenza, sia perché "maschera" le differenze economiche tra le offerte agli occhi del consumatore finale, sia perché impone ai venditori (che sono responsabili della esazione e del riversamento degli oneri) costose garanzie, che possono

[5] AEEGSI [oggi ARERA], "Riforma della struttura tariffaria degli oneri generali di sistema per clienti non domestici nel mercato elettrico", Documento di consultazione 24 maggio 2016, 255/2016/R/eel.
[6] EUROSTAT, *European system of accounts – Esa 2010*, Lussemburgo, 2013.
[7] Famiglia con potenza contrattualmente impegnata di 3 kW e consumi annui di 2.700 kWh.
[8] La quota era il 20% nella prima metà del 2021, prima della crisi dei prezzi all'ingrosso: a parità di valore assoluto degli oneri generali di sistema, l'incremento della componente a copertura dei costi di approvvigionamento dell'energia ne riduce l'incidenza sul prezzo finale.
[9] Consumi annui pari a 1.400 Smc.
[10] Consiglio dell'Unione europea, "Allegato riveduto della Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e resilienza", 8 luglio 2021, M1C2-7 – Riforma 2: Legge annuale per la concorrenza. Disponibile online: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-ADD-1-REV-2/it/pdf

costituire una barriera finanziaria all'ingresso sul mercato, come più volte rimarcato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.[11]

Nel periodo tra la seconda metà del 2021 e la primavera del 2023, coincidente con la fase più acuta della crisi energetica ancora parzialmente in corso, il Governo aveva adottato svariate misure emergenziali di riduzione della bolletta elettrica (per il gas, alcune misure si sono protratte per tutto il 2023). Tra di esse vi è stato l'azzeramento, grazie alla temporanea fiscalizzazione, degli oneri generali di sistema – cioè il trasferimento del loro finanziamento a carico del bilancio dello Stato – e, nel caso del gas, il finanziamento a carico del bilancio dello Stato di una componente negativa degli oneri di sistema (cioè, a tutti gli effetti, un trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato ai consumatori di gas), inizialmente introdotta dall'Autorità. Terminata l'emergenza, queste misure sono state eliminate ripristinando i normali canali di finanziamento degli oneri e il loro normale livello in bolletta.

Di questa manovra sostanzialmente anticiclica è però rimasta una traccia strutturale: il finanziamento delle attività legate al *decommissioning* delle ex centrali nucleari e alla chiusura del ciclo del combustibile esausto è stato mantenuto a carico della fiscalità generale, con la corrispondente eliminazione di quella che in precedenza era stata la componente A2 della bolletta elettrica. Nell'ultimo anno di piena applicazione tariffaria (2020, ovvero senza integrazioni dal bilancio dello Stato iniziate dal 2021) il gettito di tale componente tariffaria era stato di circa 450 milioni di euro. Il trasferimento di tale voce al bilancio dello Stato avrebbe dovuto essere il primo modulo della più ampia riforma prevista dal PNRR. La l.29 dicembre 2022, n.197 (d'ora in poi: legge di bilancio 2023 o LdB 2023) prevede infatti che ARERA presenti una proposta per proseguire la riforma.[12] ARERA ha dato seguito a tale obbligo pubblicando una proposta articolata di trasferimento degli oneri generali di sistema alla fiscalità generale, dando priorità alla componente che più rispecchia obiettivi generali della politica economica scorrelati dal settore dell'energia, cioè i bonus sociali. Contestualmente, l'Autorità ha ricordato che vi sono molte altre componenti che meritano di essere trasferite e ha chiesto quindi, con una segnalazione al Governo e al Parlamento, di stabilire un appuntamento annuale di proposta per costruire un vero "percorso progressivo di trasferimento alla fiscalità degli oneri generali" in modo sostenibile per la finanza pubblica.[13] Il principale ostacolo rispetto all'attuazione della proposta consiste nella necessità di reperire una copertura, quantificata – per il secondo step, quello relativo ai bonus sociali – in almeno 780 milioni di euro annuali ai prezzi prevedibili per il 2024 (al netto della proroga delle estensioni previste temporaneamente nel corso della crisi). Queste risorse si sarebbero dovute aggiungere a quelle (400 milioni di euro/anno) già stanziate per il primo step, relativo agli oneri nucleari, già intervenuto dal 2023.

Questo articolo intende discutere la natura degli oneri generali e illustrare le principali caratteristiche della proposta dell'ARERA e, a livello qualitativo, i benefici che un trasferimento degli oneri alla fiscalità generale avrebbe per l'economia. Ci concentreremo sugli oneri generali di sistema nel settore elettrico, anche se, in misura quantitativamente minore, le considerazioni nel settore del gas sono sostanzialmente le stesse. L'articolo è strutturato come segue. La sezione 2 dopo l'introduzione descrive la natura e gli effetti (micro) economici degli oneri generali di sistema. La successiva sezione 3 ne discute nel dettaglio l'organizzazione e il finanziamento, spiegando perché – ai fini contabili – essi non sono classificati come prelievo fiscale (e le conseguenti spese come spesa pubblica). La sezione 4 illustra la proposta elaborata dall'ARERA per la fiscalizzazione degli oneri, con particolare riferimento a quelli relativi al finanziamento dei bonus sociali. La sezione 5 amplia la discussione affrontando, da un lato, la dinamica prospettiva degli oneri e, dall'altro, le ragioni per cui

[11] AGCM, "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2021", AS1730, 22 marzo 2021.
[12] Legge 29 dicembre 2022, n.197, art.1, commi 20 e seguenti.
[13] ARERA, "Proposta per il progressivo trasferimento alla fiscalità generale di oneri generali di sistema, in attuazione dell'articolo 1, comma 23, della Legge di bilancio 2023", Delibera 28 settembre 2023, 432/2023/I/com.

lo spostamento sulla fiscalità generale va disegnato secondo criteri di gradualità. Infine, la sezione 6 riassume, conclude ed esprime alcune implicazioni di *policy*.

Per semplicità, d'ora in poi utilizzeremo indifferentemente le espressioni "oneri generali di sistema", "oneri di sistema", "oneri" oppure semplicemente "OGS". Sempre per ragioni di semplicità, utilizzeremo come sinonimi termini quali "tasse", "imposte", "tributi" e altri analoghi.

2. Cosa sono gli oneri generali di sistema

La bolletta dell'energia elettrica e del gas è composta da diverse voci, che hanno differenti origini e obiettivi. Comunemente si distinguono quattro principali categorie:

1. Spesa per la materia prima, determinata dai venditori e finalizzata a coprire i costi della *commodity* (energia elettrica o gas) ed eventuali altri servizi forniti dal venditore;
2. Spesa per imposte e tasse, quali le accise sull'energia elettrica e il gas (stabilite in valore assoluto per unità di consumo), l'imposta sul valore aggiunto (ordinariamente del 22%, con alcune riduzioni per specifiche tipologie di consumatori ed entro certi limiti di utilizzo finale);[14]
3. Spesa per il trasporto e la gestione del contatore, finalizzata a remunerare le attività con caratteristiche di monopolio naturale (trasmissione, distribuzione e misura) senza le quali la *commodity* stessa non potrebbe essere fornita al consumatore finale e/o non potrebbero essere svolte attività essenziali quali la misurazione dei consumi, il cambio del fornitore, la fatturazione e il mantenimento in esercizio dell'intero sistema elettrico o gas;
4. Spesa per gli oneri generali di sistema, oggetto di questa analisi. Gli OGS ricomprendono diverse voci che saranno descritte più avanti, diverse tra settore elettrico e settore gas.

Gli oneri generali di sistema rappresentano una componente ibrida: diversamente dagli oneri di rete non sono immediatamente collegati a servizi senza i quali il sistema elettrico non potrebbe funzionare (con la parziale eccezione delle sovvenzioni per le fonti rinnovabili, su cui torneremo più avanti); e diversamente dalla componente fiscale non sono nella piena disponibilità dello Stato ai fini di alimentare la spesa pubblica. Gli oneri generali di sistema sono prelevati a carico della bolletta elettrica, in gran parte in proporzione ai consumi (e per la restante parte in proporzione alla potenza contrattualmente impegnata o in quota fissa, per punto di prelievo per anno). Il loro utilizzo non è discrezionale: esso è chiaramente individuato dalla legislazione che demanda all'ARERA il compito di raccoglierli per finanziare spese precise, quali l'incentivazione alle fonti rinnovabili, il sostegno alle famiglie a basso reddito, le politiche per l'efficienza energetica, e così via.

Questa natura ibrida del gettito tariffario (dal lato del prelievo) e del conseguente impiego (dal lato della spesa) richiede quindi una riflessione sulla loro natura formale e sostanziale.

2.1. A cosa servono gli oneri generali di sistema

Per meglio comprendere gli obiettivi degli oneri, può essere utile segmentarne la spesa in base alle politiche pubbliche che questi perseguono. È possibile distinguere quattro macro-categorie:

- Oneri necessari a finanziare *politiche per la sostenibilità ambientale*. Di questi fanno parte:
    - Gli oneri generali per il finanziamento degli strumenti di supporto allo sviluppo delle fonti rinnovabili (che costituiscono la porzione più grande del totale degli OGS). Tali strumenti hanno forme diverse, che si sono andate evolvendo nel tempo e hanno raggiunto la maturità

[14] Non includiamo nelle imposte e tasse il canone per il possesso dell'apparecchio televisivo (c.d. canone RAI), la cui raccolta in Italia è "veicolata" tramite la bolletta elettrica, perché non solo a rigore tale importo non rientra nella spesa per la fornitura elettrica, ma anche perché i venditori non sono responsabili della sua esazione in caso di morosità.

con i contratti a due vie. A tale categoria afferivano anche gli oneri legati al supporto della produzione da rifiuti non degradabili (ormai conclusi);
    - Gli oneri generali per la promozione dell'efficienza energetica (c.d. "certificati bianchi" o TEE), che sono attualmente finanziati con raccolta tariffaria gravante sia sulle bollette elettriche sia su quelle gas; per quest'ultimo settore, in particolare, il loro trasferimento alla fiscalità generale avrebbe effetti positivi anche in termini di semplificazione amministrativa in quanto renderebbe inutile il meccanismo di agevolazione delle imprese c.d. gasivore e il meccanismo di rimborso di tali oneri alle imprese che utilizzano il gas per la produzione di energia elettrica.
- Oneri necessari a finanziare *politiche industriali*. Di questi fanno parte:
    - gli oneri relativi alle agevolazioni alle imprese a forte consumo di energia, che sono al momento finanziati tramite una forma di redistribuzione dell'onere per il supporto alle fonti rinnovabili; infatti, l'agevolazione a favore delle imprese energivore è attualmente sostenuta tramite l'elemento AEsos della componente Asos; la recente riforma dei criteri di ammissione alle agevolazioni, con l'eliminazione di diversi settori rispetto al previgente regime da una parte ma anche l'eliminazione del "test di intensità di costo dell'energia elettrica rispetto al fatturato o al valore aggiunto lordo" dall'altra, oltre all'introduzione delle c.d. "green conditionality" e dei relativi controlli che dovranno essere oggetto di un Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica al momento non noto, rende al momento più difficile stimare l'evoluzione nel tempo di questa voce di onere;
    - gli oneri per il regime tariffario speciale agli usi di trazione ferroviaria (esclusi i servizi passeggeri sulla rete Alta Velocità) contribuiscono a promuovere la modalità su ferro, che presenta notevoli vantaggi ambientali rispetto alle altri modi di trasporto; tali oneri, che sono raccolti tramite l'elemento A4rim della componente tariffaria Arim, hanno però una notevole correlazione con il prezzo dell'energia, di segno positivo (maggiori oneri al crescere del prezzo energia) e nel 2022 sono arrivati a valere circa 1.531 milioni di euro ai livelli di prezzi massimi raggiunti;[15]
- Oneri necessari a finanziare *politiche sociali*. Di questi fanno parte:
    - Il bonus sociale, che esiste da molti anni ma dal 2021 è diventato "automatico" nel senso che vien erogato senza che vi sia più bisogno di una specifica richiesta come in passato; è sufficiente che un cittadino presenti all'INPS, per qualsiasi motivo, la dichiarazione di ISEE inferiore alla soglia che dà diritto al bonus e la domanda viene trattata dal Sistema informativo integrato (SII) per individuare il contratto di fornitura a cui abbinare il bonus[16]. Il bonus ha costituito uno strumento estremamente importante, anche per la flessibilità che ha dimostrato di possedere, nel corso della crisi dei prezzi (dal secondo semestre 2021 a tutto il primo semestre 2023);[17]
    - Gli oneri necessari a finanziare le imprese elettriche minori e le compensazioni territoriali, necessari a garantire l'accesso a una tariffa *affordable* anche nelle isole minori non

[15] ARERA, Relazione di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse destinate al contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale. Anno 2022, 31 maggio 2023, 243/2023/I/com,

[16] L'unico vincolo è che il titolare del contratto deve appartenere al nucleo familiare a cui si riferisce la DSU presentata all'INPS. Per approfondimenti si veda il Rapporto sul bonus sociale pubblicato annualmente da ARERA; l'ultimo rapporto disponibile (329/2023/I/com) si riferisce al 2022: www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/23/329-23.pdf

[17] Una interessante analisi degli effetti redistributivi del bonus sociale è contenuta nell'analisi della variazione della spesa per effetto della dinamica dei prezzi tra giugno 2021 e settembre 2022 per decili di spesa equivalente, al lordo e al netto degli interventi di sostegno, in: Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Gli effetti distributivi dell'aumento dei prezzi e delle misure di sostegno in favore delle famiglie*, Flash n. 2 / 18 ottobre 2022

interconnesse dove l'operatività delle centrali elettriche presenta costi maggiori che nel continente. Le compensazioni territoriali sono trasferimenti a vantaggio dei comuni che hanno ospitato centrali nucleari.

- Oneri necessari a finanziare *altre politiche pubbliche*. Di questi fanno parte:
  - Gli oneri relativi al finanziamento della ricerca di sistema e dell'innovazione tecnologica, che sono finalizzati a promuovere le attività di ricerca e innovazione connesse al funzionamento del sistema elettrico.
  - Gli oneri relativi allo smantellamento delle centrali elettronucleari e agli impianti di trattamento del combustibile nucleare, inclusi negli OGS fino a tutto il 2022,sono stati trasferiti strutturalmente sulla fiscalità generale dalla LdB23.

2.2. Gli effetti microeconomici degli oneri

Dal punto di vista degli impatti economici – cioè del modo in cui alterano il comportamento degli agenti, determinando quindi una differente allocazione dei fattori – gli oneri generali di sistema sono indistinguibili dalle tasse. Il conseguente incremento "artificiale" dei prezzi può determinare quattro tipologie di distorsioni, con effetti potenzialmente negativi sul benessere sociale:

1) Causare un incentivo implicito a sovra-investire in generazione distribuita per evitare di pagare il costo dell'energia appesantito dagli oneri, con l'effetto di ridurre eccessivamente i ricavi degli operatori della vendita e pertanto, da un lato, di renderne insostenibile il *business*, e dall'altro, rendere sempre più onerosa la raccolta delle risorse necessarie a coprire i costi fissi per il funzionamento del sistema quali reti, misuratori, ecc. (un fenomeno che è spesso stato chiamato "spirale della morte delle *utility*");[18]
2) Scoraggiare l'elettrificazione dei consumi, perché prezzi dell'energia troppo elevati (rispetto al costo sociale derivante dal suo consumo) possono favorire l'utilizzo di vettori energetici alternativi e con maggiori impatti ambientali o climatici (si pensi ad esempio alle difficoltà incontrate dalle pompe di calore per il riscaldamento che sostituisce gas o altri combustibili fossili; o alla ricarica di veicoli elettrici che sostituisce benzina o gasolio);
3) Determinare effetti regressivi dal punto di vista redistributivo, gravando maggiormente sulle famiglie a basso reddito che hanno meno capacità finanziaria di investire nell'efficienza energetica o di installare impianti per la generazione distribuita;[19]
4) Distorcere la concorrenza nel mercato al dettaglio (*retail*), comportando un eccessivo assorbimento di capitale e conseguenti oneri finanziari per gli operatori della vendita, e riducendo nei consumatori la percezione delle differenze di prezzo (e quindi dei possibili risparmi) tra le diverse offerte disponibili sul mercato libero.[20] L'onere finanziario per i venditori è tanto maggiore se si considera che questi hanno l'obbligo di anticipare le somme anche se non riscosse, col risultato che il rischio di morosità o comunque di ritardi nei

[18] M. CASTANEDA, M. JIMENEZ, S. ZAPATA, C.J. FRANCO e I. DYNER, *Myths and facts of the utility death spiral*, in *Energy Policy*, 2017, 110, 105-116. IRENA (International Renewable Energy Agency), RE-organising power systems for the transition, 2022, www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Jun/IRENA_Organising_Power_Systems_2022.pdf

[19] L. KRISTOV, *A new value proposition for electric distribution networks*, in F. SIOSHANSI (a cura di), *The Future of Decentralized Electricity Distribution Networks*, Cambridge, MA, USA, 2023, 219-236; OIPE, *Rapporto 2023 sullo stato della povertà energetica in Italia*, Padova, 2023.

[20] AGCM, "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2021", AS1730, 22 marzo 2021, 34.

pagamenti costituisce una barriera all'ingresso in generale, e in particolare in quei territori caratterizzati da maggiori *unpaid ratio*.[21]

I primi tre punti sono strettamente legati e dipendono anche dal modo in cui è composta la struttura tariffaria. In particolare, i problemi 1) e 2) sono particolarmente sensibili quando gli oneri vengono riscossi secondo criteri volumetrici "progressivi", cioè più che proporzionali ai consumi di energia. In Italia, per i clienti domestici questo problema è stato particolarmente grave fino al 2016, quando prese inizio la riforma che ha portato all'attuale struttura tariffaria. Fino ad allora, l'applicazione degli oneri per gli usi domestici di elettricità (non solo per gli oneri generali di sistema, ma anche per le tariffe di rete e misura) seguiva un criterio di progressività a scaglioni prefissati e indipendenti da ogni considerazione sociale, eredità delle politiche per il risparmio energetico risalenti addirittura agli *shock* degli anni Settanta. Tale struttura disincentivava fortemente l'aumento dei consumi al di sopra di una certa soglia, rendendo artificialmente sconveniente spostare verso il vettore elettrico una parte dei consumi domestici (inclusi, per esempio, il riscaldamento domestico tramite le pompe di calore o l'acquisto di forni elettrici o cucine a induzione). Solo in parte questo disincentivo – chiaramente dannoso dal punto di vista ambientale – era stato contrastato con specifiche forme di incentivazione per le pompe di calore e con complicate regole di doppia installazione del contatore. Dopo la riforma, attuata gradualmente tra il 2016 e il 2019,[22] la struttura tariffaria attuale degli oneri generali è lineare (senza effetti di progressività) per i clienti domestici residenti, mentre per i clienti domestici non residenti e in misura ancora maggiore per i clienti non domestici è degressiva, data la presenza di una quota raccolta indipendente dai volumi di energia prelevata dalla rete, ma in relazione alla potenza assorbita o in quota fissa (in relazione alla potenza contrattualmente impegnata o per punto di prelievo).

2.3. Perché fiscalizzare gli oneri

L'indicazione del PNRR (missione 1, componente 2, target 7) di "rimuovere l'obbligo per i fornitori di raccogliere oneri *non collegati* al settore dell'energia" va con tutta probabilità fatta risalire ad alcuni studi pubblicati dalla Direzione Generale Energia (DG ENER) della Commissione europea in tema di barriere allo sviluppo del mercato *retail*. Per tali studi venne adottato un modello *cross-country* applicato su tutti i Paesi membri dell'Unione, ma sono stati identificati anche fattori "specifici" dei singoli Paesi membri.

Nel rapporto dedicato all'Italia,[23] terminato nel 2020 e pubblicato nel 2021 (cioè nello stesso momento in cui si predisponeva il PNRR), compare come "*key barrier specific to Italy*" il seguente: "*obligation to collect tariffs unrelated to energy on behalf of others"* (p.12).[24] Queste osservazioni vengono riprese e sviluppate dall'Autorità Antitrust nella segnalazione AS1730, dove si parla di "peso improprio" degli oneri generali di sistema. La Segnalazione AS1730 di AGCM, che

[21] E' quanto emerge dall'analisi del divario territoriale nelle offerte degli operatori per subentrare agli esercenti la maggior tutela nell'ambito del c.d. servizio a tutele graduali: si vedano ARERA "Rapporto sull'esito delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il servizio a tutele graduali per le piccole imprese", 410/2021/I/eel; *Id*."Rapporto sull'esito delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il servizio a tutele graduali per le microimprese", 75/2023/I/eel; *Id*."Rapporto sull'esito delle procedure concorsuali per l'individuazione degli esercenti il servizio a tutele graduali per i clienti domestici non vulnerabili", 171/2024/I/eel.

[22] ARERA, Riforma delle tariffe di rete e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per i clienti domestici di energia elettrica, Relazione AIR, 10 maggio 2016, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/15/582-15air.pdf

[23] European Commission, Directorate-General for Energy, L. NAPOLITANO e C. ZABALA, *European barriers in retail energy markets – Italy country handbook*, Bruxelles, 2021, https://data.europa.eu/doi/10.2833/688289

[24] Lo stesso rapporto fa riferimento anche al fatto che in Italia il canone RAI è veicolato tramite la bolletta (*cfr* nota 13), ma senza rischi finanziari per i fornitori: il rapporto riconosce infatti che in caso di mancato pagamento del canone RAI, la morosità specifica di tale voce non grava sul fornitore, a differenza di quella relativa agli altri oneri generali di sistema.

accompagna di fatto la nascita del Governo Draghi e la revisione del PNRR, già in larga parte predisposto dal Governo precedente (Conte II), in tema di oneri generali di sistema sottolinea molto l'effetto distorsivo sulla concorrenza e invita il Governo a "eliminare il *peso improprio* degli oneri di sistema … e riportare più correttamente il finanziamento … a *meccanismi di fiscalizzazione*" (enfasi aggiunta) e a tale proposito si spinge a indicare come naturali candidati a un primo step di trasferimento alla fiscalità generale gli oneri relativi allo smantellamento nucleare e gli oneri relativi al regime speciale per le ferrovie.

In passato, l'ARERA aveva già sollevato il tema del trasferimento alla fiscalità generale, senza riuscire mai a essere ascoltata. Si possono citare qui, solo nell'ultima consiliatura, due esempi:

- la Memoria di audizione 20 novembre 2018 n.588/2018, in cui il principio è affermato con chiarezza ("l'Autorità ritiene che la soluzione naturale per il superamento delle criticità connesse alla loro riscossione sia rappresentata dal 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"), e l'Autorità propone di avviare il percorso a partire dalla voce che finanzia le agevolazioni alle imprese energivore, facendo propria una proposta emersa nel Gruppo di Lavoro dell'Osservatorio della Regolazione (vd oltre, paragrafo 3.2);
- la Memoria di audizione 9 novembre 2021, n. 486/2021/I/com, resa nel pieno della prima fase della crisi dei prezzi (secondo semestre 2021) e mirata a creare una forma di finanziamento misto degli oneri per le rinnovabili, in modo da stabilizzare a regime il contributo dello Stato (che in quel momento iniziava ad accollarsi, come misura emergenziale, gli oneri generali elettrici dei domestici e delle PMI, e di lì a poco avrebbe sostenuto anche quello delle restanti imprese.

Viene dunque da chiedersi quali oneri sia corretto, in linea di principio, assumere come "non correlati all'energia" per valutare le priorità di un percorso di trasferimento alla fiscalità generale che altrimenti rischia di essere irrealizzabile.

3. La funzione degli oneri generali di sistema

3.1. Il finanziamento degli oneri generali di sistema

Il finanziamento degli oneri generali di sistema elettrico è assicurato tramite componenti tariffarie a copertura, le cui aliquote sono aggiornate dall'Autorità, di norma su base trimestrale, che sono applicate alle bollette dei clienti finali dai venditori (anche detti "controparti commerciali"). I venditori raccolgono il relativo gettito e lo trasferiscono ai distributori che, a loro volta, lo versano alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA),[25] che lo destina ai diversi impieghi.

Per quanto riguarda il settore elettrico, dal 1° gennaio 2018 gli oneri generali di sistema sono stati accorpati in due componenti tariffarie:

- la componente Asos che raccoglie il gettito tariffario necessario al sostegno alle energie rinnovabili; in tale componente sono incluse anche le agevolazioni alle imprese energivore,[26] nonché gli sconti previsti dal decreto-legge 91/2014 per alcune tipologie di utenza non energivore;

[25] Ente pubblico economico (ex CCSE – Cassa conguaglio per il settore elettrico) che opera nei settori dell'elettricità, del gas e dell'ambiente. La sua missione principale è la riscossione di alcune componenti tariffarie e degli oneri di sistema dagli operatori; il gettito di tali componenti viene raccolto nei conti di gestione dedicati e successivamente erogato a favore delle imprese secondo regole emanate dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA).

[26] Le imprese a forte consumo di energia elettrica (imprese "energivore") beneficiano di una agevolazione sugli oneri a supporto della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Tale agevolazione è finanziata dagli altri clienti elettrici non energivori (inclusi i clienti domestici) tramite l'apposita sottocomponente AEsos. Dal momento che sia le agevolazioni per energivori che la componente AEsos riguardano gli oneri per le rinnovabili, sono entrambe incluse nella Asos.

- la componente Arim che raccoglie il gettito tariffario necessario alla copertura dei rimanenti oneri generali; contiene diversi elementi, ciascuno dei quali persegue una delle specifiche finalità definite dalla legge.[27]

Per ciascuna componente e per ciascuna finalità, i gettiti di competenza[28] per il settore elettrico sono rendicontati annualmente nella Relazione annuale dell'Autorità, ormai da diversi anni.

[27] A ciascuna finalità corrisponde un "elemento" della componente Arim (si veda anche il glossario allegato):

- Elemento A2*rim*: finanzia gli oneri nucleari, incluso il finanziamento dell'ISIN; azzerato dal 1° gennaio 2023;
- Elemento A3*rim*: incentivazione della produzione da rifiuti non biodegradabili, ormai conclusa;
- Elemento A4*rim*: agevolazioni tariffarie riconosciute a RFI (gruppo FS) per il servizio ferroviario universale su rete diversa da quella dedicata all'Alta Velocità;
- Elemento A5*rim*: finanziamento della Ricerca di Sistema;
- Elemento AS*rim*: bonus sociale elettrico (clienti domestici in condizioni di disagio economico o fisico;
- Elemento ASV*rim*: finanziamento di interventi per lo sviluppo tecnologico;
- Elemento AUC4*rim*: finanziamento degli oneri per la fornitura di energia elettrica nelle isole non interconnesse servite dalle imprese elettriche minori;
- Elemento AUC7*rim*: finanziamento degli interventi di promozione dell'efficienza energetica;
- Elemento AMCT*rim*: finanziamento di misure di compensazione territoriale (include un versamento annuo di 35 milioni al Bilancio dello Stato); azzerato dal 1° gennaio 2023.

[28] ARERA definisce "gettito di competenza" di un anno l'ammontare pari al prodotto tra i prelievi di energia elettrica e le aliquote tariffarie previste dalle deliberazioni dell'Autorità in ciascun trimestre dell'anno per le diverse tipologie di utenza (domestici, non domestici in bassa, media e alta/altissima tensione); vd Relazione di rendicontazione 432/2022/I/com: www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/22/212-22.pdf

Tab. 1 – Oneri generali di sistema elettrico: gettiti di competenza *(milioni di euro)*

Comp.	Finalità	2018	2019	2020	2021	2022
Asos	Rinnovabili (netto agevolaz. energivori)	10.928	10.492	8.730	7.120	-
	Energivori (componente AEsos)	1.822	1.916	1.662	1.129	-
	Sconti DL 91/14	-462	-446	-264	-341	-
	Subtotale Asos	**12.288**	**11.962**	**10.127**	**7.908**	**-**
Arim	Decommissioning nucleare	94	476	443	208	-
	Supporto prod. da rifiuti non biodegrad.	23	11	-	-	-
	Regime speciale RFI	106	508	444	220	-
	Ricerca di sistema	34	102	50	42	-
	Bonus sociale elettrico	43	235	256	243	-
	Imprese elettriche minori	33	105	75	62	-
	Efficienza energetica negli usi finali	407	1.423	920	386	-
	Sviluppo tecnologico	26	83	49	41	-
	Misure di compensazione territoriale	24	78	47	39	-
	Subtotale Arim	**791**	**3.019**	**2.284**	**1.240**	**-**
Totale gettiti di competenza		**13.079**	**14.982**	**12.411**	**9.148**	**-**

Fonte: ARERA. Il gettito di competenza non necessariamente corrisponde con l'onere di competenza, per diversi motivi.[29]

Il gettito raccolto dai venditori per effetto dell'applicazione delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema e trasferito ai distributori è da questi versato ad appositi *Conti di gestione* istituiti presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali.

Per quanto riguarda le uscite, i meccanismi che regolano le erogazioni ai beneficiari degli oneri generali per le varie finalità sono diversi tra loro, anche sotto il profilo dei soggetti istituzionali a cui è affidata la definizione delle esigenze e il relativo controllo. Solo a titolo di esempio, per il settore elettrico:

- per la componente Asos, il GSE (Gestore dei Servizi Energetici)[30] amministra i diversi regimi di incentivazione a supporto della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili che prevedono tempistiche di erogazione degli incentivi differenziate, a fronte di trasferimenti e regolazione di partite tra CSEA e GSE su base mensile;

[29] Oltre ai fisiologici sfasamenti temporali tra la raccolta delle risorse e il loro impiego, lo scostamento può dipendere anche da altri motivi. Ad esempio, nel secondo semestre del 2018, a fronte di temporanee tensioni sui prezzi dell'energia elettrica, l'Autorità decise una manovra straordinaria di abbassamento degli oneri generali, poi compensata da aumenti a recupero attuati gradualmente nel 2019. Dal 2020, per effetto delle misure di contrasto alla emergenza pandemica, e poi dal 2021, per le misure di contrasto all'emergenza dei prezzi dell'energia, il gettito si è progressivamente discostato dall'onere, fino ad azzerarsi del tutto nel 2022 (senza che si azzerasse l'onere).

[30] Società per azioni a capitale interamente pubblico che svolge una pluralità di funzioni al servizio del sistema elettrico. Qui rileva in particolare la funzione di controparte contrattuale e soggetto pagatore per l'incentivazione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica.

- CSEA mantiene e aggiorna l'elenco delle imprese energivore che godono di agevolazioni su tale componente, finanziate dall'elemento Ae della componente Asos applicato ai clienti non energivori (inclusi i clienti domestici);
- per il bonus sociale, in seguito alle disposizioni che dal 2021 hanno introdotto il bonus "automatico", il Sistema informativo integrato gestito dalla società Acquirente Unico rende disponibili ai venditori e ai distributori le informazioni necessarie per inserire il bonus nella fatturazione;
- per i meccanismi di efficienza energetica (certificati bianchi) i riconoscimenti avvengono tipicamente due volte all'anno, nelle sessioni di maggio/luglio (conguaglio) e dicembre (acconto).

Oltre ai conti di gestione relativi agli oneri generali di sistema (non solo elettricità e gas, ma anche per i settori idrico e servizi ambientali), CSEA amministra in base a disposizioni dell'Autorità anche numerosi altri conti di gestione aventi natura prevalentemente perequativa, ovvero che servono ad assicurare i meccanismi relativi alla tariffa unica nazionale (per i servizi di rete dell'energia elettrica) o di ambito macro-regionale (per i servizi di rete del gas).

3.2 L'allocazione sulle diverse tipologie di utenza

In occasione della riforma delle agevolazioni per le imprese energivore entrata in vigore dal 1 gennaio 2018, ARERA ha iniziato a pubblicare nella propria Relazione Annuale alcune tabelle sulla allocazione degli oneri tra le diverse tipologie di utenze elettriche. Si tratta di un impegno assunto nell'ambito del Gruppo di Lavoro dell'Osservatorio della Regolazione, istituito dall'Autorità come modello sperimentale di *accountability*,[31] e proseguito negli anni successivi.

È da tenere presente che in parallelo alla riforma della disciplina delle agevolazioni per le imprese energivore, è stata anche introdotta la riforma delle componenti degli oneri generali di sistema elettrici, dovuta alla decisione della Commissione europea di imporre il superamento dei vecchi scaglioni tariffari per gli oneri generali di sistema che permettevano di fatto ai clienti in alta/altissima tensione con elevati consumi un pagamento limitato di tali oneri. Dal 1 gennaio 2018, per i clienti non domestici, la struttura tariffaria degli oneri generali ha assunto una forma trinomia, con una parte proporzionale ai prelievi di energia (largamente prevalente per Asos; prevalente, ma in misura minore per Arim), una parte proporzionale alla potenza impegnata e una parte fissa. Per i clienti domestici, invece la struttura tariffaria resta sostanzialmente volumetrica, con l'eccezione dei clienti domestici non residenti per i quali una parte degli oneri è applicata in quota fissa per punto di prelievo.[32]

Dall'analisi di queste tabelle[33] si evince che sostanzialmente l'allocazione degli oneri generali di sistema tra famiglie e imprese non è lontana dal loro peso in consumi (per essere più precisi, in prelievi dalla rete pubblica): prendendo a riferimento i dati del 2018 (in quanto è il primo con l'effetto delle nuove agevolazioni per gli energivori), a fronte di una ripartizione 22%-78% dell'energia prelevata tra i clienti domestici (residenti e non residenti) e i clienti non domestici (tutte le tipologie), la distribuzione degli oneri generali di sistema nel loro complesso, *prima della redistribuzione dovuta all'effetto energivori*, era ripartita su base 21%-79%.[34] Però, le agevolazioni a favore delle imprese energivore che vanno a favore solo di imprese connesse in media, alta e altissima tensione, vengono

[31] Osservatorio istituito con la deliberazione 83/2015/A, vd www.arera.it/autorita/osservatorio. L'esperienza era stata segnalata come caso di *best practice* nell'ambito della c.d. iniziativa *better regulation.*

[32] Tale aspetto fu specificamente oggetto di una Segnalazione dell'Autorità al Parlamento e al Governo, in occasione del percorso di graduale eliminazione della progressività tariffaria per i clienti domestici; vd paragrafo 3 nella Segnalazione 292/2015/I/eel, www.arera.it/fileadmin/allegati/docs/15/292-15.pdf

[33] La prima occasione è stata la Relazione annuale sull'attività svolta nel 2017, pubblicata nel 2018; vd Tav. 3.3 in www.arera.it/fileadmin/allegati/relazione_annuale/2018/RAvolumeII_2018.pdf.

[34] ARERA, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2018, vd tav. 3.1 www.arera.it/fileadmin//allegati/relazione_annuale/2020/RA20_volume2.pdf

finanziate da tutti gli altri clienti non energivori, domestici inclusi; *dopo la redistribuzione*, pertanto, tale ripartizione si può stimare che si assesti a 24%-76%.[35]

All'interno delle imprese, per effetto della struttura trinomia (che "premia" gli usi finali ad alto fattore di utilizzo), le utenze connesse in bassa tensione – a fronte di una incidenza del 26% sull'energia prelevata – nel 2018 sopportavano il 34% degli oneri di sistema prima della redistribuzione delle agevolazioni energivori, e verosimilmente almeno il 37% dopo tale redistribuzione.

3.3. La classificazione degli oneri ai fini contabili

A dispetto della loro natura sostanzialmente fiscale, ai fini della contabilità pubblica, gli oneri non sono considerati prelievo fiscale (e la conseguente spesa non rientra nel novero della spesa pubblica) nonostante la contribuzione sia *de facto* obbligatoria, la destinazione dei proventi fissata dalla legge, le modalità di prelievo e distribuzione determinate dalla regolazione, e i flussi finanziari intermediati da soggetti pubblici quali il GSE e la CSEA.

La classificazione delle voci di prelievo e spesa ai fini contabili è dettata, nell'Unione europea, dallo European System of Accounts (ESA 2010). All'interno di questo *framework* sono definite "transazioni distributive" tutte quelle operazioni all'interno delle quali "il valore aggiunto generato dalla produzione è distribuito al lavoro, al capitale e allo Stato, e le transazioni che redistribuiscono reddito o ricchezza".[36] Esse si distinguono dalle transazioni finanziarie (che riguardano il trasferimento di "attivi e passivi finanziari tra unità istituzionali[37] residenti o tra di esse e unità istituzionali non residenti").[38]

Ai fini ESA 2010, le tasse sono definite come "pagamenti *obbligatori e senza corrispettivo*, che sono imposti dal governo o da altre istituzioni dell'Unione europea" (enfasi aggiunta).[39] Tali tipologie di imposte includono le accise (in quanto "tasse gravanti su prodotti e servizi che vanno versate in conseguenza della produzione, esportazione, trasferimento, noleggio o fornitura di tali prodotti o servizi, o come risultato del relativo consumo ai fini del proprio consumo o della propria formazione di capitale")[40] oppure altre tasse sulla produzione, incluse quelle di natura ambientale (in quanto si tratta di imposte "sostenute dalle imprese come conseguenza delle loro attività produttive, indipendentemente dalla quantità o dal valore dei beni e dei servizi prodotti e venduti").[41] Inoltre, perché si possa parlare di tasse è necessario che il relativo gettito faccia parte dei ricavi dello Stato, i quali – per essere riconosciuti come tali – devono "avere un impatto positivo sull'indebitamento netto del governo".[42] Similmente perché un'uscita sia registrata come spesa pubblica.[43]

Sebbene gli OGS non siano esplicitamente trattati nel manuale ESA 2010, essi sono richiamati – a conferma della precedente interpretazione – nella guida statistica pubblicata da Eurostat in relazione alla tassazione ambientale. In questa sede, gli incentivi alle fonti rinnovabili ("contributi speciali versati dai consumatori che sono obbligatori ma costituiscono forme di pagamento verso lo Stato")[44] vengono utilizzati come esempio di "situazione *borderline*".[45] In primo luogo, il manuale nota che –

---

[35] Elaborazione degli autori sulla base dei dati della tav. 3.2 di ARERA, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2018.
[36] *Ivi*, #4.01.
[37] Per unità istituzionali si intende "entità economiche che hanno la capacità e il diritto di possedere beni o altre attività, di incorrere in passività e di partecipare ad attività economiche e transazioni con altre unità". V. *ivi*, #1.57.
[38] *Ivi*, #5.01.
[39] *Ivi*, #4.14.
[40] *Ivi*, #4.19.
[41] *Ivi*, #4.22.
[42] *Ivi*, #20.76.
[43] *Ivi*, #20.91.
[44] EUROSTAT, *Environmental Taxes. A statistical guide*, Lussemburgo: Publication Office of the European Commission, 2013, p.22.
[45] *Ivi*, pp.21-22.

se si confrontano gli OGS con altri schemi, in cui gli operatori sono obbligati a fornire una certa percentuale di energia rinnovabile oppure in cui quest'ultima è finanziata da una specifica imposta – "il prezzo dell'energia elettrica per i consumatori, i ricavi dei produttori e gli effetti sull'ambiente possono essere identici". Eppure, "nel caso in cui sia presenta un'imposta sul consumo dell'energia elettrica essa sarà registrata come un'imposta ambientale (combinata a un sussidio) mentre ciò non accadrà negli altri casi". Il manuale chiarisce ulteriormente: "concettualmente si potrebbe considerare che quando una legge determina prezzi più alti di quelli che verrebbero pagati altrimenti, la transazione risultante potrebbe essere ripartita tra un 'normale pagamento', una tassa imputata al compratore e un sussidio imputato al venditore. Tuttavia, in pratica potrebbe essere difficile fare questa distinzione per ogni impatto dell'azione del governo sull'economia. Questa guida raccomanda di essere estremamente restrittivi nell'attribuire la natura di prelievo fiscale"[46] a transazioni di carattere distributivo che non hanno natura strettamente fiscale, come gli oneri. In sostanza, il suggerimento generale del Manuale è, nel dubbio, non registrare come prelievo fiscale (e simmetricamente come spesa pubblica) quelle transazioni che hanno caratteristiche *borderline* e che hanno alcuni (ma non tutti) gli elementi necessari a definire una tassa.

La classificazione degli oneri come prelievo fiscale ha una implicazione statistica importantissima: un prelievo del valore complessivo superiore a 10 miliardi di euro (grosso modo lo 0,5% del Pil) non è computato come tassazione, e simmetricamente l'erogazione delle medesime risorse a varie finalità non è classificata come spesa pubblica. Ne segue che la fiscalizzazione totale o parziale degli oneri (e della conseguente spesa) richieda di trovare una copertura adeguata sulla base imponibile che si riterrà necessaria. Non solo: nel momento in cui il gettito degli oneri sarà fiscalizzato, per quanto con la necessaria gradualità, ai fini statistici sarà rilevato un incremento della pressione fiscale e della spesa pubblica.

4. Le proposte di fiscalizzazione degli oneri generali di sistema

Il dibattito e le proposte relative alla fiscalizzazione degli oneri si calano in questo contesto, caratterizzato da una stratificazione di spese afferenti a obiettivi molto diversi tra di loro. L'esigenza di razionalizzare questo prelievo trova un primo, importantissimo precipitato legislativo nel comma 20 della Legge di Bilancio 2023, che dispone il trasferimento alla fiscalità generale degli oneri nucleari, per un ammontare fisso di 400 milioni all'anno, e pertanto "*non sono più soggetti all'obbligo di riscossione da parte dei fornitori*", come «prima attuazione» dell'obiettivo intermedio M1C2-7 del PNRR.

Il comma 23, inoltre, prevede che "*entro il 30 settembre 2023, l'ARERA formula proposte e relative stime per l'estensione di quanto previsto al comma 20 ad altre tipologie di oneri generali di sistema*". L'Autorità ha provveduto a questo compito assegnatole dalla legge con la proposta n. 432/2023/I/com, adottata il 28 settembre 2023 e inviata ai Ministri dell'economia e finanze e dell'ambiente e sicurezza energetica, e pubblicata su internet una settimana dopo. Come anticipato dal Presidente dell'Autorità nella Relazione al Parlamento a luglio 2023,[47] la proposta 432/2023 si è appuntata sugli oneri dei bonus sociali, ma soprattutto ha cercato di costruire una prospettiva di gradualità che è l'unica che può assicurare sostenibilità per la finanza pubblica al trasferimento alla fiscalità generale degli oneri di sistema.

L'onere dei bonus sociali dipende da diversi fattori su cui sono state presentate stime quantitative, in allegato alla proposta, come richiesto dal co. 23 della Legge di Bilancio 2023:

- l'andamento dei prezzi dei prodotti energetici, a cui è agganciato il bonus (la protezione «base» è espressa in percentuale della spesa di riferimento);
- la platea dei beneficiari che dipende dalla soglia ISEE, molto variata negli ultimi anni;

[46] *Ibidem*.
[47] https://www.arera.it/fileadmin/allegati/relazione_annuale/2023/ra23_presentazione.pdf

- le scelte in tema di intensità della protezione assicurata dal bonus, che è attualmente diversa tra elettricità e gas anche sotto il profilo del riferimento alla spesa lorda (elettricità) o netto tasse (gas).

Le stime condotte contemplano innanzitutto la volatilità dei prezzi, espresse con forcelle di *sensitivity*: per esempio, per l'energia elettrica, per il PUN[48] si è adottato a settembre 2023 un valore "centrale" di 150 euro/MWh, ma si sono esaminati gli estremi di 100 euro/MWh e di 200 euro/ MWh. La soglia per l'accesso al bonus, inizialmente stabilita in un reddito ISEE di 8.265 euro,[49] è stata portata, a seguito di una revisione legata all'inflazione, a 9.530 euro con la legge di Bilancio 2023.[50] Al contempo, per contrastare l'aumento dei prezzi, il Governo ha introdotto innalzamenti temporanei della soglia: nel 2022, a 12.000 euro, nel 2023 a 15.000 euro, introducendo tuttavia una ridotta applicazione della percentuale di bonus in relazione alla classe ISEE. Tale soglia è rimasta in vigore fino a tutto il primo trimestre 2024, per poi ritornare al livello ordinario di 9.540 euro (incrementati a 20.000 euro per le famiglie numerose). Nel formulare la sua proposta, l'Autorità ha ipotizzato diverse soglie in modo da valutare l'impatto di diverse possibili scelte di politica sociale spettanti al Governo.[51] La tabella che segue sintetizza le stime di ARERA.

Tab. 2 - Stime per la fiscalizzazione degli oneri del bonus sociale (Milioni di euro, 2024, elettricità e gas)

(stime in Milioni di euro per l'anno 2024; la variabilità indicata tra parentesi è in relazione alla variabilità dei prezzi all'ingrosso del PUN per l'energia elettrica e del PSV per il gas)	**Ipotesi soglia ISEE 9.530 €**	**Ipotesi soglia ISEE 12.000 €**	**Ipotesi soglia ISEE 15.000 €**
Settore elettrico (disagio economico)	560 ± 110	690 ± 140	820 ± 160
Settore gas (disagio economico, diretto)	180 ± 50	230 ± 60	260 ± 70
Altro (elettr/disagio fisico; gas/indiretto)	40 ± 10	40 ± 10	40 ± 10
Totale	**780 ± 170**	**960 ± 210**	**1.120 ± 240**

Fonte: ARERA, Allegato A alla deliberazione 432/2023/I/com (stime a settembre 2023)

Oltre alla variabilità "strutturale" ce n'è anche una di natura contingente, che dipende soprattutto dalla "domanda" di bonus sociale. È evidente infatti che, per effetto dell'automatismo, questa può essere sollecitata da politiche sociali del tutto esogene. Per fare un esempio, la legge sull'assegno unico familiare può aver comportato un aumento di bonus sociali energetici a causa del fatto che un numero maggiore di famiglie ha chiesto il calcolo del parametro ISEE. Inoltre, la combinazione tra l'automatismo e l'innalzamento delle soglie (anche al netto degli aspetti legati all'intensità dell'aiuto) ha determinato un forte incremento della spesa connessa a questa voce, che oggi – come emerge dalla Tabella – si aggira nell'ordine di grandezza del miliardo, mentre storicamente aveva un'incidenza combinata tra elettricità e gas attorno ai 2-300 milioni di euro. Tale ridotto impatto era anche legato a una scarsa fruizione del beneficio, all'epoca stimata attorno a un terzo degli aventi diritto. L'Autorità ha quindi segnalato che, in caso di trasferimento dell'onere alla fiscalità generale, risulta "necessario un meccanismo che preveda, nella determinazione dell'importo a carico della fiscalità

[48] Il PUN (Prezzo Unico Nazionale) esprime le quotazioni all'ingrosso dell'energia elettrica.
[49] Decreto del Ministro dello sviluppo economico 29 dicembre 2016.
[50] Deliberazione ARERA 26 gennaio 2023, n. 23/2023/R/com. La soglia ISEE di 9.530 euro ha effetto anche per il bonus idrico.
[51] In concreto, dal 2024 la soglia ISEE è tornata a essere quella in vigore nel 2021 (pre-crisi), aggiornata per l'inflazione, pari a 9.530 €/anno.

per l'anno successivo (n+1), il recupero (o la restituzione) dell'eventuale differenza positiva (o negativa) tra l'onere effettivo nell'anno n e il valore stanziato per il medesimo anno". Questo tipo di aggiustamenti è piuttosto ordinario fino a che si tratta di componenti tariffarie, ma può risultare più complicato date le regole della finanza pubblica in caso di fiscalizzazione.

Al momento tali proposte non hanno avuto seguito, presumibilmente anche a causa della difficile situazione dei conti pubblici.[52] Tuttavia, sarebbe opportuno riavviare la discussione del *dossier*: infatti, la fiscalizzazione degli oneri non comporta l'insorgere di nuove spese (o prelievi), ma il trasferimento di un prelievo esistente da una base imponibile (i consumi di energia elettrica e gas) a un'altra. Alla luce delle criticità esposte, è assai probabile che l'operazione possa avere non solo un senso contabile, ma anche effetti positivi sia nella logica della transizione energetica e del buon funzionamento della concorrenza nei mercati finali della vendita dei prodotti energetici, sia in quella più ampia dell'efficienza del sistema economico nel suo complesso.

5. Perché e come ripensare gli oneri

5.1. La dinamica attesa degli oneri

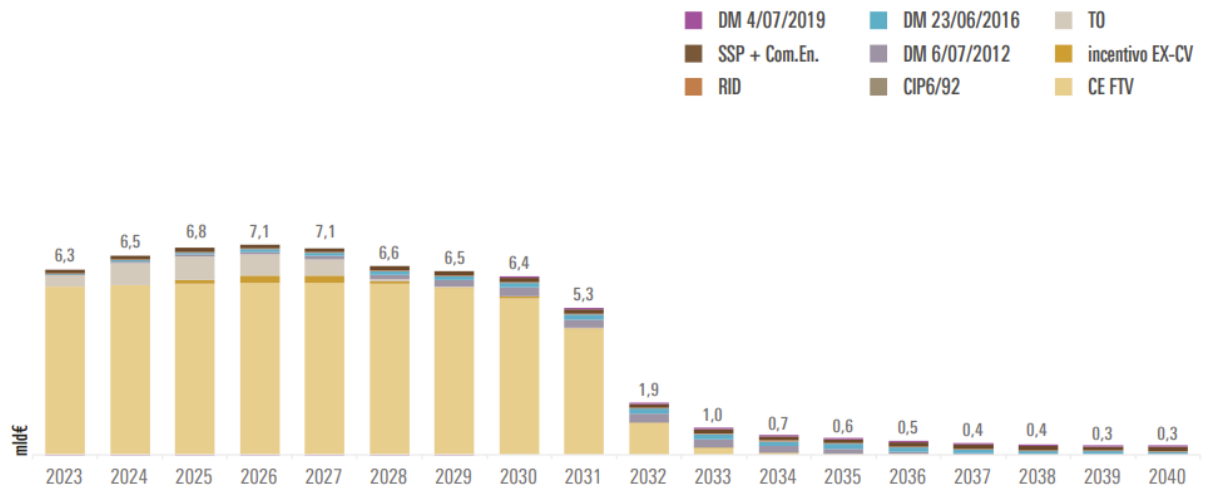
Per completare questa rappresentazione schematica, è necessario fare due ultime precisazioni relativamente alla natura e alle caratteristiche di alcuni oneri generali di sistema e al loro profilo futuro.

Diversamente da altre componenti, la componente degli oneri relativa al Regime tariffario speciale per la Rete Ferroviaria Italiana ha una caratteristica di particolare dipendenza dal prezzo all'ingrosso. Essa nasce, infatti, dalle modalità con cui avvenne la nazionalizzazione del settore dell'energia elettrica nel 1962: le Ferrovie vennero all'epoca espropriate di alcuni impianti per la produzione dell'energia elettrica e furono compensate attraverso il riconoscimento di un diritto perpetuo all'approvvigionamento di energia elettrica a costi pari a quelli di un autoproduttore. Il regime tariffario speciale si articola in tre parti: i) una componente compensativa finanziata a carico di tutti gli utenti del sistema elettrico; ii) l'esenzione totale dal pagamento degli oneri generali di sistema fino a un consumo massimo di 3.300 GWh; iii) l'applicazione di un meccanismo chiamato "Punto unico virtuale" in forza del quale RFI può godere di condizioni particolarmente favorevoli nell'accesso all'energia. Mentre le parti ii) e iii) hanno natura prevalentemente redistributiva (nel senso descritto sopra), la componente compensativa incide invece non solo sulla allocazione degli oneri, ma anche sul prezzo dell'energia elettrica ritirata dalla rete, in quanto garantisce a RFI il diritto di ritirare l'energia a un prezzo non superiore a una soglia prefissata. Di conseguenza, quando i prezzi dell'energia superano in misura significativa e persistente tale soglia (come nel corso del 2022) tale componente può assumere un peso non limitato superiormente, che va a gravare sulle spalle della restante platea dei consumatori.

L'altra precisazione è relativa agli oneri finalizzati al sostegno delle energie rinnovabili, che costituiscono oggi la parte preponderante del fabbisogno. Tali oneri rappresentano l'eredità di cicli di incentivazione ormai largamente superati e quindi si riferiscono essenzialmente a impianti esistenti. Poiché la durata di tali cicli di incentivazione – a seconda dei casi, 15 o 20 anni – è prossima alla scadenza, il fabbisogno corrispondente è destinato a calare rapidamente nel corso della seconda metà degli anni Venti e dei primi anni Trenta.

Figura 2. Scenario di lungo termine del fabbisogno di incentivazione Asos [miliardi di euro, previsioni 2021]

[52] Si registra, però, una riduzione del canone RAI, uno degli "oneri non collegati all'energia" segnalati dal rapporto della Commissione europea (richiamato alla nota 55), come descritto nel paragrafo 4.1.



Fonte: GSE, Rapporto delle attività 2021[53]

Tali meccanismi di incentivazione danno quindi luogo, per costruzione, a un fabbisogno finanziario, per garantire ai produttori la fruizione della tariffa incentivante che, nella maggior parte dei casi, si aggiunge al valore di mercato dell'energia prodotta e venduta. A partire dal 2016, col decreto del Ministro dello Sviluppo economico 23 giugno 2016 (c.d. decreto Fer 2016) la modalità di incentivazione delle fonti di energia rinnovabile per gli impianti di medio-grande dimensione è completamente cambiata. Infatti, la nuova modalità di supporto assume la forma dei contratti per differenza a due vie: tali contratti prevedono l'individuazione di uno *strike price* (in esito a procedure competitive per l'allocazione di quote di capacità incentivata). Se i prezzi di mercato si collocano al di sopra dello *strike price*, i produttori di energia rinnovabile incentivati che hanno sottoscritto tali contatti restituiscono la differenza al sistema; se i prezzi di mercato si collocano al di sotto dello *strike price*, i produttori di energia rinnovabile incentivati ricevono dal sistema (cioè dal gettito tariffario alimentato dagli oneri generali di sistema) la differenza. Ciò implica che, se le procedure per l'individuazione della capacità incentivata sono competitive, lo *strike price* sarà presumibilmente allineato ai prezzi dell'energia di lungo termine (che a loro volta dovrebbero riflettere i costi medi di generazione del sistema). Ciò darà luogo a un gettito positivo da parte del sistema in alcuni momenti a un gettito negativo in altri, ma le due componenti dovrebbero, nel lungo termine, compensarsi. Ne segue che, mentre i vecchi cicli di incentivazione hanno determinato un fabbisogno sempre positivo a carico del consumatore elettrico, i nuovi meccanismi potrebbero determinare un fabbisogno ora positivo ora negativo, ma mediamente di modesta entità nel lungo termine. La conseguenza pratica ai fini della presente discussione è che il tema della eventuale fiscalizzazione degli oneri legati all'incentivazione delle fonti rinnovabili riguarda prevalentemente la gestione del fabbisogno derivante da politiche pregresse, mentre presumibilmente questo problema sarà marginale una volta esauriti i precedenti cicli di incentivazione.

5.2. Un esperimento mentale

Nella prospettiva appena descritta appare logico calare la revisione del sistema di finanziamento degli oneri in una prospettiva più di lungo termine. Infatti, da un lato, vista la dimensione complessiva del gettito non è pensabile un suo integrale trasferimento sulla fiscalità generale, come d'altronde conferma implicitamente la dinamica politica descritta nel paragrafo precedente. Dall'altro lato,

[53] GSE, Rapporto attività 2021, 3 novembre 2022, www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20delle%20attivit%C3%A0/GSE_Rapporto_Attivit%C3%A0_2021.pdf

anche il fabbisogno degli oneri (che dipende a sua volta dalle politiche pubbliche) è destinato a subire delle evoluzioni. Infine, la diversa tipologia degli oneri fornisce una implicita tabella di marcia. Infatti, in generale (anche se con qualche distinguo), gli oneri afferenti alle politiche per la sostenibilità (per esempio quelli legati al finanziamento degli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili) derivano dall'esigenza di raccogliere un gettito allo scopo di finanziare spese *addizionali* (per esempio, investimenti in nuova capacità rinnovabile che non ci sarebbero stati senza i corrispondenti regimi di incentivazione). Al contrario, gli oneri necessari a finanziare politiche industriali (per esempio gli sgravi per i consumatori energivori) o sociali (per esempio i bonus) hanno prevalentemente la funzione di *redistribuire* il peso complessivo tra diverse tipologie di consumatori.

Per dirlo altrimenti, se fossero cancellati gli oneri appartenenti al primo tipo, calerebbe il fabbisogno e quindi la raccolta complessiva degli oneri: il gettito totale delle componenti tariffarie, a parità di altri elementi, sarebbe inferiore. In senso stretto essi non sono essenziali al funzionamento del sistema elettrico e quindi non possono essere considerati il mero corrispettivo di un servizio. Per fare un esperimento mentale, tali oneri possono essere confrontati, da un lato, con le tariffe di trasporto dell'energia elettrica, dall'altro con le accise. Se per scelta politica si decidesse di ridurre le accise sull'energia elettrica, ciò non avrebbe alcun impatto sul funzionamento del sistema elettrico (al limite avrebbe un impatto sull'esigenza di trovare copertura per altre spese pubbliche). Al contrario, se si decidesse di ridurre o cancellare la tariffa per il trasporto dell'energia, sarebbe impossibile finanziare gli investimenti e le spese operative necessarie a mantenere componenti essenziali del sistema elettrico, quali le reti di trasmissione o distribuzione e i sistemi di misura. Quindi, la tariffa di trasporto è parte integrante del servizio ricevuto dai consumatori; senza tale servizio, essi non potrebbero neppure fruire dell'energia elettrica (o del gas). Se si decidesse viceversa di cancellare gli oneri legati al supporto delle energie rinnovabili o dell'efficienza energetica (*rectius*: se tali oneri non fossero mai stati introdotti e quindi il presupposto di spesa che li regge non fosse mai emerso), il sistema elettrico potrebbe funzionare comunque, ma avrebbe caratteristiche – per esempio in termini di maggiori consumi o di maggiore intensità carbonica – tali da renderne *qualitativamente* differente il funzionamento e, in particolare, di avere un impatto negativo su obiettivi della politica ambientale europea e nazionale strettamente legati al funzionamento del sistema elettrico.

Al contrario, se cessassero gli oneri relativi alle politiche industriali, sociali e di altra natura, alcune tipologie di consumatori pagherebbero di più e altre pagherebbero di meno, ma il fabbisogno (e quindi il gettito) complessivo degli oneri rimarrebbe invariato. Questo è emerso molto chiaramente durante la crisi energetica del 2021-22, quando la temporanea e integrale fiscalizzazione degli oneri generali di sistema ne ha implicitamente azzerato alcune componenti, e in particolare quelle legate agli sgravi per i consumatori energivori (elemento AEsos della componente Asos) e quelli legati agli sconti di cui al DL 91/2014 (una componente negativa degli oneri finalizzata a canalizzare verso le piccole e medie imprese i risparmi derivanti da una revisione di alcuni schemi incentivanti per le fonti rinnovabili). Poiché tali componenti degli oneri hanno natura essenzialmente redistributiva – cioè sono finalizzate a evitare che alcune categorie, quali le imprese energivore o le PMI, paghino una porzione degli oneri approssimativamente proporzionale ai rispettivi consumi – il venire meno del presupposto (l'aggravio dovuto agli oneri) fa venire meno anche l'esigenza di spostarne il carico da una tipologia di consumatori all'altro. Detto in altri termini ancora: più si riduce il montante degli oneri, più si riducono le necessità redistributive a essi legate. In questo senso, la fiscalizzazione (parziale o totale) degli oneri generali di sistema comporta *di per sé* una scelta redistributiva di natura completamente diversa, in quanto sposta il finanziamento di alcune voci (o tutte) dal consumatore elettrico al contribuente, e quindi ne fa una funzione del reddito o di altri presupposti d'imposta (per esempio i consumi complessivi) anziché del mero consumo elettrico.

6. Prospettive per il futuro: *adelante con juicio*

Per arrivare a una conclusione, riassumiamo dapprima gli argomenti che abbiamo svolto[54] in questo articolo:

- la presenza degli oneri generali di sistema, in particolare sulla bolletta elettrica, costituisce una fonte di innumerevoli distorsioni nel comportamento dei consumatori e nelle dinamiche concorrenziali, come rilevato a più riprese dall'ARERA, dall'AGCM e dalla Commissione Europea;
- il presupposto degli oneri è dato da un fabbisogno di spesa che trova giustificazione in svariate iniziative legislative adottate nel corso degli anni;
- la modalità di raccolta di tale fabbisogno, stabilita dall'ARERA a carico del gettito tariffario, non ha da un punto di vista strettamente contabile natura fiscale, ma in termini dei propri effetti è indistinguibile da una forma di tassazione sui consumi di energia elettrica (e gas), ripartita tra una quota variabile (volumetrica) e una fissa (per POD per anno) oppure "semifissa" (per kW impegnato, secondo una misura mensile della potenza massima effettivamente assorbita nel mese per i clienti non domestici sopra i 15 kW e in relazione alla potenza contrattualmente impegnata sotto tale soglia);
- gli oneri hanno obiettivi diversi e possono pertanto essere classificati in differenti categorie, in funzione della loro attinenza (o mancanza di attinenza) col funzionamento del sistema elettrico: i) oneri legati alle politiche per la sostenibilità; ii) oneri legati alle politiche industriali; iii) oneri legati alle politiche sociali; iv) oneri legati ad altre politiche pubbliche;
- alcuni oneri rispondono all'esigenza di finanziare specifiche spese *addizionali*, altri hanno natura puramente redistributiva tra le diverse tipologie di consumatori: la riduzione degli uni fa venire meno il presupposto degli altri;
- qualunque proposta concreta di fiscalizzazione degli oneri deve tenere conto del loro rilevante impatto di bilancio (circa 10 miliardi di euro all'anno, a valori pre-crisi, ma con importanti correlazioni, in alcuni casi positive e in altri negative[55] dal prezzo dell'energia all'ingrosso) e soprattutto del profilo di evoluzione, che, in particolare per quanto riguarda gli oneri per il supporto alle fonti rinnovabili, prevede una rapida riduzione del fabbisogno dopo il 2030;
- va in questo senso la proposta dell'ARERA di procedere gradualmente, prendendo le mosse dagli oneri che hanno una dimensione più strettamente di politica sociale, cioè il finanziamento dei bonus sociali.

In questa ricostruzione lineare – dalla quale sembra derivare l'assoluta razionalità dell'operazione di fiscalizzazione degli oneri,[56] iniziata con la legge di Bilancio 2023 col trasferimento sulla fiscalità generale delle spese per lo smantellamento delle ex centrali nucleari – abbiamo cercato di mettere a fuoco tre elementi di complessità, che ora riassumiamo e interpretiamo.

---

[54] Per limiti di spazio non è stato trattato in questo articolo il tema dei contenziosi giuridici sollevati in materia di oneri generali di sistema; si richiama solo, per massima sintesi, che l'esito stesso di questo contenziosi è controverso persino tra la giurisprudenza delle supreme corti europea e nazionale in merito alla natura tributaria o meno degli oneri generali di sistema (si vedano in particolare la sentenza Corte di giustizia UE (nona sezione), 18 gennaio 2017, causa C 189/15, in particolare punti 40 e 44, e la sentenza Cassazione Sez. Un. 19 dicembre 2023 n. 35282).

[55] Si vedano, per approfondire tale aspetto, le Relazioni di rendicontazioni di ARERA n. 212/2022/I/com (in relazione al 2021, in particolare il grafico 3.3) e 243/2023/I/com (in relazione al 2022, in particolare la tabella 4.1).

[56] Da segnalare che la Germania ha adottato una misura di fiscalizzazione generalizzata degli oneri per il supporto alle rinnovabili (componente tariffaria EEG), decorrente dal 1 luglio 2022, molto onerosa per le finanze pubbliche: www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/renewable-energy-sources-act-levy-abolished-2011854

Il primo elemento di complessità è dato dalla necessità di individuare basi imponibili per gli oneri generali di sistema diverse dal consumo di energia e potenza elettrica. A prescindere dalla loro natura (formale o sostanziale) di imposte, togliere (o ridurre) gli oneri dalla bolletta elettrica significa inevitabilmente trovare coperture alternative. In principio, un trasferimento sulla fiscalità generale comporta che il finanziamento degli oneri non sarà più (come oggi, nella sostanza, è) proporzionale ai consumi di energia elettrica (o di assorbimento di potenza), ma diventerà proporzionale a una combinazione tra reddito, consumi e patrimonio (nella misura in cui ciascuna di queste basi imponibili contribuisce al gettito generale). Ciò risponde a ragioni di equità ed efficienza. Dal punto di vista dell'equità, i consumi di energia possono difficilmente essere qualificati come indicatore di capacità contributiva. Ciò vale sia per le famiglie, sia per le imprese, in quanto i consumi delle une e delle altre sono legate a una serie di caratteristiche specifiche quali la localizzazione geografica e/o la zona climatica, la numerosità (per le famiglie) o la specializzazione produttiva (per le imprese), l'evoluzione delle abitudini sociali e della tecnologia. Dal punto di vista dell'efficienza economica, imporre la raccolta degli oneri tramite la bolletta – oltre ai già citati elementi distorsivi endogeni alla concorrenza e al funzionamento del sistema elettrico –può determinare effetti fiscalmente regressivi (in quanto è ben noto che i consumi energetici incidono maggiormente sulle famiglie a più basso reddito)[57] e avere impatti negativi sulla competitività delle imprese. In fondo, la scelta di introdurre forme di redistribuzione interna (quale è esplicitamente lo scudo per gli energivori) è finalizzata proprio a impedire che le imprese *energy-intensive* e *trade-exposed* siano messe fuori mercato dai costi dell'energia. Tuttavia, il trasferimento (a tendere) di circa 10 miliardi di euro di spesa annua comporta anche che il gettito di altre imposte andrà aumentato, o il fabbisogno di altre voci di spesa andrà tagliato, di un ammontare corrispondente. E ciò, dal punto di vista politico, impone evidentemente un fattore di resistenza, perché il beneficio *politico* di ridurre il prelievo sulla bolletta elettrica non è necessariamente superiore al costo *politico* di incrementare l'imposta x o di tagliare la spesa y.

Un secondo elemento di complessità è dato dall'apparenza statistica dell'operazione. Come abbiamo visto, gli oneri hanno le caratteristiche sostanziali di una tassa ma formalmente sono contabilizzati come transazioni non aventi natura fiscale. Questo implica che, da un punto di vista sostanziale, le statistiche sulla finanza pubblica sottovalutano la pressione fiscale e la spesa pubblica di circa 0,6 punti percentuali di Pil. Ma ciò significa anche che, qualora gli oneri fossero trasferiti sulla fiscalità generale, da un punto di vista statistico tasse e spese lieviterebbero di tale misura. Per inciso, proprio questa illusione statistica è probabilmente una delle ragioni per cui nel corso degli anni così tante spese sono state scaricate sulla bolletta elettrica: in tal modo si potevano alimentare, al di fuori del bilancio dello Stato, spese *de facto* pubbliche in modo meno immediatamente percepibile dagli osservatori e dagli elettori. Resta il fatto che tale riqualificazione statistica potrebbe non essere priva di conseguenze, banalmente per le strumentalizzazioni politiche a cui potrebbe essere esposta e per l'esigenza di far rientrare gli oneri (e le spese a essi collegate) all'interno dei vincoli di finanza pubblica a cui il nostro paese è ovviamente soggetto. Osserviamo che il nuovo patto di stabilità pone particolare attenzione alla dinamica della spesa: se la manovra di fiscalizzazione fosse ripresa in mano dal Governo, come auspichiamo, l'esecutivo dovrebbe anzitutto convincere la Commissione che la dinamica "corretta" dovrebbe comprendere retroattivamente la spesa "nascosta" negli oneri parafiscali; data la tendenza alla diminuzione della componente Asos nei prossimi anni, la fiscalizzazione metterebbe sì in evidenza un aumento di livello, ma metterebbe in luce anche una dinamica virtuosa.

[57] Questa correlazione era stata osservata anche nell'ambito del procedimento ARERA per la riforma della tariffa domestica; si veda la Relazione AIR alla deliberazione 582/2015/R/eel (*cit.* nota 21), in particolare, nell'Appendice B è presentata un'analisi dei prelievi elettrici annui (kWh) dei clienti percettori di bonus sociale in funzione del numero di componenti e della localizzazione per area geografica (figura B.4) che conferma questo assunto.

Un terzo e ultimo elemento di complessità – di cui abbiamo appena accennato e che merita però di essere richiamato – è dato dalla diversa "manovrabilità" degli oneri rispetto alle tasse. Un metodo di finanziamento come quello basato sulla tariffa elettrica (o gas) consente estrema flessibilità, garantendo la possibilità sia di aggiustare i sempre possibili errori previsionali (per esempio la sovra- o sotto-stima del fabbisogno e il conseguente conguaglio del gettito tra un periodo e il successivo) sia di gestire eventuali *shock* esogeni (come quando l'Autorità ha tentato di smorzare l'impatto sui prezzi al dettaglio della repentina crescita dei prezzi all'ingrosso durante la crisi energetica). È chiaro che questa flessibilità è connaturata proprio alla natura non fiscale degli oneri e al fatto che la loro gestione è affidata a un'autorità amministrativa indipendente. Difficilmente ciò potrebbe essere riprodotto all'interno delle logiche della finanza pubblica, con riferimento per esempio alla gestione della liquidità, ai trasferimenti inter-temporali del gettito extra o in deficit, e così via.

Quest'ultimo *caveat* è necessario anche a sottolineare che l'operazione del trasferimento degli oneri generali sulla fiscalità generale non sarebbe esente da difficoltà operative, nessuna delle quali di per sé irresolubile, ma che vanno evidentemente tenute in debito conto. Nel complesso, però, l'analisi fin qui svolta ci sembra abbia un'implicazione piuttosto netta: a nostro parere, i benefici del riconciliare forma e sostanza superano i costi, non solo per ragioni di trasparenza, ma anche per gli effetti che ciò può avere sull'equità distributiva e sull'efficienza economica. In sostanza, la scelta sull'allocazione degli oneri dovrebbe rispondere principalmente alla loro reale natura, in quanto la modalità di contabilizzazione deriva unicamente dal modo in cui essi sono stati introdotti, ma non può cambiarne gli effetti allocativi e redistributivi.