

PAS 23/09

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS AL PARLAMENTO E AL GOVERNO IN
TEMA DI ISTITUZIONE DI UN FONDO UNICO PEREQUATIVO
PER IL FINANZIAMENTO DI NOVE AUTORITA'
"INDIPENDENTI"**

2 dicembre 2009

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 ai profili di illegittimità comunitaria, nonché ai negativi effetti derivanti dall'eventuale approvazione dell'emendamento 2.356 presentato all'AC 2936 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010), attualmente all'esame - in seconda lettura - della Commissione Bilancio della Camera.

Tale emendamento prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un "fondo perequativo" finalizzato al finanziamento di nove amministrazioni, tra cui alcune autorità indipendenti, sul quale dovrebbero confluire, *"per la parte non coperta dal finanziamento a carico del bilancio dello Stato, tutte le entrate proprie di tali autorità indipendenti stabilite da disposizioni vigenti"*. L'ammontare complessivo delle risorse così raccolte sarebbe poi ripartito ogni anno tra le nove amministrazioni tramite Decreto del Presidente della Repubblica, da adottare entro il 30 novembre di ciascun anno previa deliberazione del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze sentiti i Presidenti delle rispettive autorità.

La misura in esame presenta rilevanti criticità sia in senso generale sia con specifico riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

1) Criticità generali

Tale emendamento fiscalizza di fatto le entrate autonome delle autorità indipendenti, le cui risorse vengono così inglobate nel bilancio dello Stato, e pregiudica sostanzialmente l'autonomia economico-finanziaria, gestionale, organizzativa ed operativa delle stesse autorità. Tale pregiudizio mina gravemente la stessa indipendenza delle autorità, interferendo anche con la programmazione e l'attuazione delle attività di regolazione (compresi i processi di consultazione pubblica e di analisi di impatto regolatorio), vigilanza e tutela dei consumatori.

L'emendamento in questione, oltre ad essere in contrasto con i principi della legge n. 481/95 sulla concorrenza e regolazione dei servizi di pubblica utilità, determinerebbe una situazione di chiaro conflitto di interesse in cui verrebbe a trovarsi il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel distribuire le risorse economiche ad autorità che esercitano poteri di regolazione e vigilanza su imprese in cui detto Dicastero detiene significative partecipazioni azionarie.

Inoltre, la norma proposta finanzierebbe – con onere a carico delle sole imprese che operano nei settori regolati (settore elettrico, del gas, delle telecomunicazioni, assicurativo e degli scambi finanziari) - anche amministrazioni del tutto estranee a tali settori nonché autorità che operano a livello trasversale su tutti i mercati svolgendo attività di vigilanza su tutte le imprese soggette alla concorrenza (introducendo una sostanziale forma di tassazione occulta sui suddetti settori regolati).

Tale effetto sarebbe particolarmente evidente per i settori dell'energia elettrica ed il gas, posto che l'Autorità sarebbe l'unico soggetto a versare al predetto Fondo tutte le sue risorse economiche, essendo l'unica autorità indipendente a finanziarsi esclusivamente tramite il contributo delle imprese operanti sui mercati da essa regolati, mentre alcune delle altre amministrazioni coinvolte si limiterebbero a versare sul fondo una parte minima delle proprie risorse o addirittura a non versare nulla. Tale disparità rende evidente come si stia dando vita ad una perequazione del tutto impropria, in quanto intercorrente tra soggetti istituzionali del tutto disomogenei tra loro per struttura, funzione e modalità di finanziamento.

Infine, il Fondo finirebbe paradossalmente per determinare esso stesso un effetto sperequativo in quanto, ad esempio, l'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato, la cui attività di vigilanza e garanzia della concorrenza si estende a tutti i mercati, verrebbe ad essere finanziata solo dalle imprese che operano nei suddetti settori regolati, il che darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento a vantaggio di tutte le altre imprese con conseguente effetto distorsivo della concorrenza (analogo discorso può essere fatto per il finanziamento di altre autorità o amministrazioni la cui competenza si estende anche ad imprese estranee ai suddetti settori regolamentati).

2) Effetti sull'Autorità per l'energia elettrica e il gas

A. Effetti sull'indipendenza dell'Autorità per l'energia elettrica e gas

La disposizione in esame, nel prevedere una centralità del Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto attiene il controllo sulle risorse da destinare alle autorità indipendenti, istituisce una forma di controllo diretto da parte del potere esecutivo sulle autorità medesime. Ciò è in stridente contrasto – per quanto riguarda in particolare l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - con la recente Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009, la quale, all'art. 35, prevede che, *“per tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, gli Stati membri provvedono in particolare affinché l'autorità di regolamentazione possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico, e disponga di dotazioni finanziarie annuali separate...”*. Dettato che sottrae esplicitamente il controllo delle modalità attuative del finanziamento alle scelte degli esecutivi nazionali, secondo modalità e tempi previsti con provvedimento amministrativo.

Alla luce di ciò, l'emendamento proposto comporterebbe il rischio di una probabile procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano considerato peraltro che il Ministero dell'Economia e delle Finanze detiene com'è noto partecipazioni azionarie nelle imprese che occupano posizioni di dominanza nei mercati energetici e che sono soggette al potere regolatorio e sanzionatorio di questa Autorità.

A. Effetti sulla destinazione delle risorse

La misura proposta prevede che le risorse finanziarie da destinarsi alle singole autorità siano ripartite con Decreto del Presidente della Repubblica, ma *“previa deliberazione del Consiglio dei Ministri”*, configurandosi così tale deliberazione del potere esecutivo come l'atto che contiene la decisione sostanziale relativamente alle risorse da assegnare

a ciascuna autorità indipendente, assegnazione che peraltro dovrebbe verificarsi “*nei tempi e con le modalità da stabilire con apposito decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze*”, apparentemente senza tenere in alcuna considerazione le esigenze reali e dinamiche del mercato, dei consumatori e dei settori regolati che, al contrario, sono di esclusiva pertinenza di questa Autorità, ai sensi della legge n. 481/95, generando inefficienze gestionali che la legge istitutiva aveva voluto evitare.

Per di più, la norma proposta prevede che “sia garantita in via prioritaria la copertura delle spese obbligatorie”. Già la espressione stessa “spesa obbligatoria” è di incerta interpretazione; ad un primo esame, potrebbe intendersi riferita a spese quali quelle per il personale o per il funzionamento della struttura. Resterebbe dubbia e sottoposta quindi alla discrezionalità governativa la copertura di oneri strettamente connessi all’assolvimento dei compiti del regolatore (vedi ad esempio l’introduzione della verifica sul divieto di traslazione sui consumatori finali della maggiore imposta determinata dalla cosiddetta “Robin Hood Tax” - legge n. 133/08 - o la partecipazione, sancita da provvedimenti di origine comunitaria, agli organismi di cooperazione internazionale quali l’Agency for the Cooperation of Energy Regulators- ACER, l’European Regulators Group for Electricity and Gas ERGEG, l’Energy Community Regulatory Board”- ECRB ed infine l’Association of the mediterranean regulators for electricity and gas” - MEDREG).

In sostanza, la determinazione sull’impiego delle risorse disponibili uscirebbe di fatto dalla legittima autonoma determinazione delle singole amministrazioni che operano per il conseguimento degli obiettivi ad esse indicati dalle leggi istitutive e di riferimento (come, nel caso dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, la scelta di siglare convenzioni o protocolli di intesa per lo svolgimento di attività a favore dei consumatori). Ciò costituirebbe, di fatto, un’ingerenza da parte dell’esecutivo nelle scelte, per legge autonome, della scrivente Autorità.

C. Introduzione di una tassa occulta sugli operatori dell’energia elettrica e del gas

L’emendamento 2.356, facendo venir meno il legame tra entità del prelievo ed esigenze di funzionamento delle singola autorità in relazione alle specifiche esigenze del comparto, rende del tutto incerti i criteri con cui le autorità che richiedono un contributo annuo agli operatori del settore dovranno commisurare il contributo dovuto ogni anno dagli operatori del settore.

In questo modo, verrebbe meno la natura di corrispettivo del contributo pagato dagli operatori dei settori regolati, ponendosi così la misura in contrasto anche con quanto affermato dal giudice amministrativo che, trattando specificamente del contributo di finanziamento dell’Autorità per l’energia, ha affermato che “*il prelievo de quo non è assimilabile ad una prestazione imposta di carattere tributario, soggetto, come tale, alla predetta riserva di legge: questa, infatti, opera solo allorché al depauperamento patrimoniale dell’obligato non corrisponda alcun specifico onere di dare o di fare da parte dell’Amministrazione. Viceversa, il contributo in questione appare assimilabile ad un corrispettivo per l’attività svolta dall’Autorità nei confronti dei soggetti amministrati per un servizio agli stessi reso direttamente o indirettamente*”. (v. TAR Lombardia - Milano n. 1435/06; TAR Lazio – Roma n. 1633/93; Id., n. 11596/93).

La misura in esame produce così il rischio che su alcuni operatori finiscano per gravare oneri del tutto estranei alle esigenze di controllo e vigilanza del settore (destinati cioè a

finanziare altre autorità indipendenti) e, per altro verso, non proporzionali ad alcun indice di progressività né di forza economica: il contributo versato dagli operatori dei settori interessati si configurerebbe cioè come un prelievo a tutti gli effetti fiscale, privo di qualsivoglia legame con la prestazione dagli stessi ricevuta e finalizzato al finanziamento delle amministrazioni pubbliche interessate, senza però rispondere ai criteri costituzionali di ragionevolezza e progressività dell'imposta sanciti dagli artt. 3 e 53 della Carta costituzionale, creando discriminazioni irragionevoli sia in relazione all' "an" (e cioè ai soggetti tenuti alla contribuzione) sia in relazione al "quantum" (e cioè alla misura in cui ciascuno di essi è chiamato a finanziare le spese pubbliche in questione).

D. Aumento del prelievo a carico dei soggetti regolati

L'emendamento in questione creerebbe, infine, rilevanti problemi di certezza giuridica e finanziaria in ordine al prelievo che le stesse autorità effettuano oggi, con forme e secondo modalità diverse, nell'ambito dei settori economici da esse regolati.

Con particolare riferimento all'Autorità per l'energia, l'art. 1, comma 68 bis, della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006), ha ribadito il principio della necessaria corrispondenza tra il settore di competenza della stessa autorità e l'attività economica svolta dai soggetti tenuti al versamento del contributo, prescrivendo altresì una stretta connessione tra il "quantum" del prelievo effettuato e le necessità di finanziamento di detta istituzione chiamata a svolgere funzioni pubbliche sui settori regolati.

Alla luce di ciò, l'Autorità per l'energia, sebbene la legge istitutiva (legge 14 novembre 1994, n. 481) preveda la possibilità di operare un prelievo sul fatturato delle aziende regolate pari all'uno per mille dei ricavi, grazie alla propria politica di contenimento dei costi, ormai da oltre dieci anni si è limitata a prelevare solo lo 0,3 per mille, ben al di sotto del tetto massimo suddetto. Qualora il prelievo oggi operato venisse intaccato a favore di altri soggetti, ciò implicherebbe, con tutta probabilità, la necessità di aumentare il prelievo a carico dei soggetti regolati nei settori dell'energia elettrica e del gas.

3) Conclusioni

Sulla base delle considerazioni sopra esposte l'Autorità per l'energia elettrica e il gas propone che l'emendamento 2.356 presentato al progetto di legge AC2936 sia soppresso nel corso del successivo iter parlamentare. Ciò al fine di garantire, anche a tutela dei consumatori e degli utenti dell'energia elettrica e del gas, il carattere di indipendenza, autonomia e terzietà che la legge istitutiva n. 481/95 e la normativa comunitaria hanno voluto attribuire alla medesima Autorità.

2 dicembre 2009

Il Presidente: Alessandro Ortis