

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXVII
n. 4

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SVOLTA
DALL'AUTORITÀ GARANTE PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS AI FINI DEL RISPETTO DEL
DIVIETO DI TRASLAZIONE DELL'ONERE DELLA
MAGGIORAZIONE DI IMPOSTA SUI PREZZI AL
CONSUMO NEL SETTORE ENERGETICO E SUGLI
EFFETTI DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ARTICOLO
81, COMMA 16, DEL DECRETO-LEGGE 25 GIUGNO 2008,
N. 112, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA
LEGGE 6 AGOSTO 2008, N. 133

*(Articolo 81, comma 18, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito,
con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)*

Presentata dal Presidente dell'Autorità garante per l'energia elettrica e il gas
(ORTIS)

Trasmessa alla Presidenza il 30 dicembre 2008

PAGINA BIANCA



Autorità per l'energia elettrica e il gas

PAS 9/08

RELAZIONE AL PARLAMENTO

**(articolo 81, comma 18, del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008
convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 6 agosto 2008)**

29 dicembre 2008

Premessa

La presente Relazione è stata predisposta dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) ai sensi dell’articolo 81, comma 18, del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133 del 6 agosto 2008, recante “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”.

Come noto, il decreto-legge n. 112/08 ha previsto le seguenti disposizioni in relazione all’attività di vigilanza affidata all’Autorità:

- comma 16: in dipendenza dell’andamento dell’economia e dell’impatto sociale dell’aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico:
 - a. l’aliquota dell’imposta sul reddito delle società di cui all’art. 75 T.U. delle imposte sui redditi (d.P.R. 22.12.1986, n. 917) è applicata con una addizionale di 5,5 punti percentuali per i soggetti che:
 - abbiano conseguito nel periodo di imposta precedente un volume di ricavi complessivamente superiore a 25 milioni di euro;
 - operino in almeno uno dei settori di seguito indicati:
 - a) ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi;
 - b) raffinazione petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale;
 - c) produzione o commercializzazione di energia elettrica;
 - b. per i soggetti operanti anche in settori diversi da quelli di cui alle lettere a), b) e c), la maggiorazione d’imposta si applica qualora i ricavi relativi ad attività riconducibili ai predetti settori siano prevalenti rispetto all’ammontare complessivo dei ricavi conseguiti;
 - c. la maggiorazione d’imposta non si applica ai soggetti che producono energia elettrica mediante l’impiego prevalente di biomasse e di fonte solare-fotovoltaica o eolica;
- comma 17: in deroga all’articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, la disposizione di cui al comma 16 si applica a decorrere dal periodo d’imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007;
- comma 18: è fatto divieto agli operatori economici dei settori di cui al comma 16 di traslare sui prezzi al consumo l’onere della maggiorazione d’imposta. L’Autorità per l’energia elettrica e il gas vigila sulla puntuale osservanza di tale divieto e presenta, entro il 31 dicembre 2008, una relazione al Parlamento relativa agli effetti delle disposizioni di cui al comma 16.

Nell’adempiere al compito affidatole dalla legge, l’Autorità ha affrontato le problematiche seguenti.

- La novità del compito ad essa affidato e il tipo di vigilanza assunto non rientrava nelle più tipiche attività di regolazione e controllo istituzionali dell’Autorità; inoltre, tale vigilanza estende l’impegno ad un perimetro di soggetti allargato, comprendendo anche operatori attivi nella produzione, raffinazione e commercializzazione dei prodotti petroliferi (di seguito: settore petrolifero) che, pur formando oggetto di conoscenze dell’Autorità (quanto a sue dinamiche generali dal momento che influenzano direttamente il settore dell’energia elettrica e il gas)

costituisce comunque un settore per il quale l’Autorità stessa non ha finora avuto competenze istituzionali.

- Il rilevante numero di operatori interessati. Come risulta dal censimento effettuato, la maggiorazione d’imposta stabilita dalla legge dovrebbe riguardare complessivamente, per i tre settori produttivi interessati, circa 500 società.
- L’ampiezza temporale. La vigilanza da svolgere richiede un’azione puntuale e costante nel tempo, che sin dall’avvio dell’attività coinvolge, per l’analisi degli andamenti dei principali aspetti economici, l’esercizio economico-finanziario precedente l’applicazione della maggiorazione d’imposta (2007), quello inciso dall’introduzione della nuova normativa fiscale (2008) e, a seguire, i periodi di imposta successivi.

L’analisi di queste problematiche e le loro possibili soluzioni, nonché l’organizzazione operativa della suddetta attività di vigilanza e la più ampia consultazione con gli operatori hanno caratterizzato il periodo di tempo intercorso tra l’entrata in vigore del decreto-legge n. 112/08 e l’emanazione delle deliberazioni VIS 109 /08 dell’11 dicembre 2008 e VIS 111/08 del 15 dicembre 2008.

Un primo intervento è stato effettuato d’urgenza, subito dopo l’emanazione del decreto-legge n. 112/08, con l’adozione della deliberazione ARG/com 91/08 del 4 luglio 2008 allo scopo di predisporre uno strumento rispondente all’esigenza di garantire il rispetto del dettato normativo da parte degli operatori interessati. Sono state conseguentemente avviate le attività istruttorie relative a detta delibera, e adottati i provvedimenti per dotare l’Autorità di un primo assetto organizzativo, in termini di competenze e risorse, per avviare le azioni necessarie allo svolgimento dei nuovi compiti affidati dal Legislatore.

Successivamente, dopo la conversione in legge del decreto, l’Autorità ha definito un quadro regolamentare e metodologico di riferimento, sulla base del quale attivare le necessarie analisi e verifiche. Attraverso una consultazione (DCO 31/08) degli operatori e il contributo del Gruppo di Lavoro istituito *ad hoc*, l’Autorità è pervenuta all’emanazione della deliberazione VIS 109/08 che ha dettato i criteri e le modalità di verifica.

Il primo intervento regolatorio: la deliberazione ARG/com 91/08

Con la deliberazione n. 91/08 adottata, come detto, a ridosso dell’emanazione del decreto-legge n. 112/08, l’Autorità ha disposto in particolare:

- a. la trasmissione da parte degli operatori interessati di dati di natura contabile (bilancio, budget e margini operativi) entro il 31 luglio 2008;
- b. l’adozione, dopo la conversione in legge del decreto e in presenza di un definitivo quadro normativo, di una disciplina organica sulle informazioni, documenti e dati da trasmettere da parte degli operatori ai fini della vigilanza;
- c. di dare mandato al Direttore Generale di istituire un Gruppo di Lavoro e definire un programma di lavoro e strumenti organizzativi atti ad assicurare l’efficace esercizio della vigilanza;
- d. che le attività ispettive sarebbero state effettuate in collaborazione con la Guardia di Finanza ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68 e del Protocollo di Intesa stipulato fra l’Autorità e la Guardia di Finanza in data 19 dicembre 2005.

Circa 300 operatori hanno dato riscontro alla richiesta di trasmissione della documentazione di cui alla precedente lettera a.; alcuni dei quali hanno evidenziato problematiche legate: all'onerosità dei dati contabili da produrre e all'inadeguatezza di una analisi basata sul margine operativo lordo unitario al fine di ravvisare l'avvenuta traslazione, suggerendo quale metodologia alternativa il monitoraggio dei prezzi al consumo.

Altri operatori, sia in risposta alla deliberazione n. 91/08, sia nel corso di incontri da loro sollecitati, hanno posto in evidenza le specifiche caratteristiche della propria attività produttiva al fine di valutare una loro possibile esclusione dall'attività di vigilanza dell'Autorità.

Questi operatori hanno sostenuto che, nel campo specifico dell'attività svolta, l'imposizione fiscale non agisce in alcun modo sul livello dei prezzi al consumo e/o di non avere possibilità di traslare la maggiorazione d'imposta, in quanto i ricavi previsti contrattualmente sono indipendenti dalle variazioni dei costi aziendali. Tali affermazioni si basano sulla circostanza che i rapporti contrattuali non prevedrebbero l'applicazione di prezzi al consumo, ma fissano corrispettivi relativi alla prestazione di servizi erogata, e che le clausole contrattuali in atto non consentirebbero la traslazione della maggiorazione d'imposta. Si tratta in particolare di quelle prestazioni di servizi offerte dalle società consortili, o quelle disciplinate da contratti di tolling, il cui costo è stabilito contrattualmente con i consorziati nel primo caso e con i propri soci nel secondo. Il costo della prestazione non è in relazione sia a quello della materia prima utilizzata che al prezzo del prodotto finito.

In altri casi la richiesta di esenzione dall'attività di vigilanza è stata correlata alla mancanza di autonomia nella determinazione dei prezzi di vendita, come nel caso delle società di produzione di energia elettrica convenzionate ai c.d. prezzi CIP n. 6/1992.

Gli interventi organizzativi

Dal punto di vista organizzativo, come già accennato in precedenza, l'Autorità ha provveduto alla costituzione di un Gruppo di Lavoro (di seguito: Gruppo), i cui 16 componenti sono stati scelti tra funzionari e dirigenti dell'Autorità, rappresentanti della Guardia di Finanza, esperti, e rappresentanti di altre amministrazioni, incluso il mondo accademico e universitario.

A detto Gruppo è stato affidato il compito sia di formulare proposte per la definizione di metodi di analisi e controllo, di un programma di lavoro, sia la predisposizione di strumenti organizzativi atti ad assicurare l'efficace esercizio delle funzioni di vigilanza; per i suoi compiti il Gruppo si avvale della collaborazione di un Nucleo Operativo (di seguito: Nucleo), costituito da funzionari dall'Autorità e personale della Guardia di Finanza, che svolge le funzioni di coordinamento delle attività, di acquisizione e di analisi della documentazione.

Dal punto di vista metodologico il Gruppo ha affrontato prioritariamente la problematica legata alla scelta degli strumenti più adeguati al perseguimento dell'obiettivo fissato dalla legge; in questa ottica ha analizzato alcuni dei sistemi di monitoraggio dei prezzi già in atto presso altre Istituzioni pubbliche, soffermandosi in particolare su quelli relativi al settore dei prodotti petroliferi.

In questo settore, già da diversi anni, le più importanti compagnie petrolifere e società commerciali di prodotti petroliferi fanno parte del campione statistico "Prezzo Italia", e forniscono settimanalmente al Ministero dello Sviluppo Economico prezzi e volumi di

prodotti quali benzina senza piombo, gasolio e gpl per autotrazione e i prezzi extrarete per i combustibili, sia per uso di riscaldamento (gasolio), sia per uso industriale (oli combustibili). Di recente il suddetto campione statistico è stato allargato alla grande distribuzione organizzata (GDO) e alle c.d. “pompe bianche” a seguito della Circolare ministeriale del 14 agosto 2008, in vigore dal 1° settembre 2008. Il Ministero dello Sviluppo Economico, in base ai dati forniti, calcola il “Prezzo Italia”, corrispondente alla media ponderata ottenuta pesando il valore medio di ogni zona geografica con i consumi della stessa zona. Il “Prezzo Italia” viene inviato alla Direzione generale dell’Energia e dei Trasporti della Commissione europea che lo pubblica nell’*Oil Bulletin* unitamente ai dati equivalenti degli altri paesi europei e ai valori medi ponderati per i stati membri (Europa a 25) e per i paesi dell’area Euro (Europa a 15), dai quali si ricava lo “*stacco UE*”.

L’esame di altri sistemi di monitoraggio ha evidenziato la non rispondenza degli stessi alle necessità proprie della funzione di vigilanza assegnata all’Autorità, in ragione delle diverse metodologie statistiche di raccolta e di elaborazione dei dati e delle finalità perseguitate dall’istituto pubblico che realizza la rilevazione. Inoltre le suddette rilevazioni sono basate su dati medi per categoria di prodotto e spesso assoggettate a riservatezza statistica. Per tali motivi non risultano utilizzabili ai fini della vigilanza.

Il Gruppo ha confermato la validità di una metodologia basata su dati economici dell’impresa e in particolare sui dati che formano il margine di contribuzione a livello di singolo prodotto o di famiglia di prodotti.

Inoltre con riferimento alle imprese facenti parte di gruppi o di società verticalmente integrate (dalla produzione alla commercializzazione), il Gruppo ha rilevato la necessità che la vigilanza sia svolta con riferimento ad ogni settore di attività, in quanto la traslazione può verificarsi in ogni fase della filiera.

In merito poi ai mercati dell’energia elettrica e del gas naturale ed al processo di liberalizzazione in atto si osserva quanto segue.

Nel settore elettrico i prezzi di vendita ai clienti rientranti nel *regime di maggior tutela* sono stabiliti dall’Autorità, per cui il loro monitoraggio non è indispensabile ai fini della specifica attività di vigilanza di cui al decreto-legge n. 112/08. Analoga è la situazione relativa alla clientela per la quale è istituito il *servizio di salvaguardia*, ovvero quei clienti che non hanno titolo per accedere al servizio di maggior tutela e che si trovano, anche temporaneamente, senza un contratto di compravendita di energia elettrica nel mercato libero.

Rientrano invece nell’ambito della vigilanza i prezzi praticati ai clienti del mercato libero, perché, proprio per tale caratteristica, in presenza di un mercato non ancora perfettamente concorrenziale, i prezzi stessi potrebbero, alla scadenza dei contratti in atto, essere modificati per effetto della traslazione del maggior onere d’imposta. Si tratta di una parte consistente del mercato elettrico, considerato che già nel 2007 aveva raggiunto oltre il 60% della vendita totale al dettaglio. Questi clienti, a ragione della loro maggiore conoscenza del mercato e del loro potere contrattuale, sono però nelle condizioni di evitare aumenti non giustificati di prezzo.

Per il settore gas naturale valgono le stesse considerazioni svolte per il settore elettrico in materia di prezzi ai clienti tutelati. È da considerare che il mercato libero raggiungeva nel 2007 il 70% delle vendite totali.

I ricorsi al TAR Lombardia

La deliberazione n. 91/08 è stata impugnata dinanzi al Tar Lombardia da 36 imprese prevalentemente del settore petrolifero che contestano anche la legittimità costituzionale e comunitaria del d.l. n.112/08.

In particolare, le imprese ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale degli art. 81, commi 16-18, del decreto-legge n. 112/08:

- rispetto agli art. 3, 23 e 53 Cost. perché la misura di “perequazione tariffaria”, adottata in ragione dell’andamento dell’economia e dell’impatto sociale dei prezzi e delle tariffe, non si fonderebbe sulla capacità contributiva effettiva, certa e attuale dei soggetti incisi dall’aumento dell’imposta, ma su una capacità media e astrattamente ipotizzata, quale sarebbe quella considerata dall’art. 81, comma 16, del d.l. n. 112/08. Peraltra, l’asserito e occasionale presupposto della realizzazione di extra-profitti in un certo periodo da parte di alcune imprese, che è alla base dell’inasprimento fiscale, oltre a non essere dimostrato, non giustificherebbe un intervento strutturale *sine die* nei confronti di dette imprese. Il decreto-legge n. 112/08, quindi, irragionevolmente assumerebbe, con una presunzione insuscettibile di prova contraria, un indice rivelatore di ricchezza non effettivo: ad esempio, un raffinatore potrebbe non trovarsi nella condizione presunta dal legislatore di aver realizzato extra-profitti, nonostante l’aumento delle quotazioni del greggio; lo stesso dicasi per le imprese di distribuzione di Gpl che operano nel mercato come *price-takers*, rispetto alle altre imprese di idrocarburi che, coinvolte direttamente nei processi di estrazione e di raffinazione del petrolio, possono avere ricevuto un vantaggio diretto dall’aumento del prezzo del petrolio registrato nei mesi precedenti; o ancora, per i soggetti che nell’ambito delle c.d. iniziative prescelte di cui all’art. 3, comma 7, della legge n. 481/1995, cedono l’energia elettrica prodotta a prezzi prefissati convenzionalmente, per cui non potrebbe neppure ipotizzarsi una traslazione dell’imposta (e in ogni caso tali soggetti devono essere tenuti indenni per legge dai maggiori oneri derivanti da modifiche normative che comportino maggiori costi o costi aggiuntivi). Nei suddetti casi, per i soggetti colpiti dall’addizionale dell’IRES la normativa contestata imporrebbbe ingiustamente un trattamento deteriore rispetto alle altre imprese.
- rispetto agli art. 3 e 41 Cost., in quanto la libertà di iniziativa economica può essere limitata esclusivamente per esigenze ricollegabili all’utilità sociale, mentre il Legislatore avrebbe imposto un sistema di prezzi sostanzialmente amministrati, nell’ambito di un unico mercato di riferimento, lasciando libero il prezzo di alcuni concorrenti rispetto a quelli sottoposti al divieto di traslazione;
- rispetto agli art. 3, 25 e 97 Cost., per contrasto con il principio costituzionale di legalità in virtù del quale il Legislatore non avrebbe potuto sottrarsi all’onere di dettare puntuale ed analitiche disposizioni volte a stabilire, almeno a livello generale, l’ambito, la tipologia ed i confini per l’esercizio di una simile attività di controllo, nonché la misura delle sanzioni e le modalità di applicazione delle medesime;
- rispetto all’art. 77 Cost., in quanto non sussisterebbero i presupposti di straordinaria necessità e urgenza per l’introduzione della maggiorazione con decreto-legge, anche in virtù di quanto sancito dallo Statuto dei diritti del contribuente - cognitivo dei principi costituzionali in materia – che all’art. 4 pone il divieto di introdurre imposte per decretazione d’urgenza.

Per quanto riguarda l'illegittimità comunitaria del decreto-legge n. 112/08, le principali censure hanno ad oggetto:

- la violazione degli articoli 3, 10 e 81 del Trattato Ce, in quanto il decreto altererebbe le dinamiche competitive, determinando un effettivo pregiudizio alla concorrenza derivante dall'intervento dello Stato sui mercati stessi;
- la violazione dell'art. 88, par. 3, del Trattato Ce, in quanto l'inasprimento fiscale a carico di alcuni operatori si tradurrebbe in un illegittimo aiuto di Stato, posto che l'esenzione fiscale a favore delle imprese non colpite dall'aumento dell'IRES si configurerebbe come una misura selettiva idonea ad alterare le condizioni di concorrenza sul mercato a vantaggio di alcuni;
- la violazione dell'art. 28 del Trattato Ce, in materia di libera circolazione delle merci, perché l'illegittimo aumento dell'IRES avrebbe per effetto di scoraggiare l'afflusso di merci da altri Stati nel mercato nazionale, configurandosi pertanto come misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa del commercio;
- la violazione delle norme di diritto comunitario derivato, che prevedono o presuppongono nei settori interessati dall'intervento normativo contestato l'esistenza di un mercato unico dei prodotti e la piena liberalizzazione del commercio transfrontaliero: si veda, ad esempio, per il settore petrolifero la decisione del Consiglio 5 giugno 1997, n. 97/374/Ce; per il settore dell'energia elettrica e del gas le direttive n. 2003/54/Ce e 2003/55/Ce.

Con riferimento alla deliberazione n. 91/08, infine, le imprese hanno lamentato che:

- l'Autorità avrebbe esercitato poteri regolatori e sanzionatori, invece che di mera vigilanza come previsto dal decreto-legge n. 112/08;
- l'Autorità avrebbe esteso l'attività di vigilanza alle transazioni di tutta la filiera produttiva e commerciali dei settori interessati dall'aumento dell'imposta, mentre l'ambito di applicazione del divieto di traslazione sarebbe delimitato a una sola fase dello scambio dell'intero ciclo commerciale (la commercializzazione) e a una specifica categoria di acquirente (i consumatori);
- le modalità attuative dell'attività di vigilanza sul divieto di traslazione, previste dalla delibera impugnata, imporrebbbero adempimenti eccessivamente gravosi per gli operatori - ovvero di comunicare periodicamente una serie di informazioni riservate e assai sensibili - non previsti da alcuna normativa, al solo fine di provare di non aver traslato l'onere tributario, traducendosi in una irragionevole e sproporzionata ingerenza sull'attività degli operatori stessi, non previsto da alcuna disposizione legislativa;
- la delibera impugnata violerebbe i principi comunitari della libera concorrenza di cui all'art. 81 ss. Tr. Ce e la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., in quanto tenderebbe a costruire un sistema di prezzi sostanzialmente "fissi" nei mercati interessati dall'aumento dell'aliquota dell'IRES, laddove il decreto-legge n. 112/08 non avrebbe imposto alcuna restrizione alla libertà degli operatori;
- l'Autorità non avrebbe alcun potere regolatorio nei confronti delle società operanti nel settore petrolifero, poiché né la legge istitutiva né il decreto n. 112/08 le attribuirebbero simili poteri nei loro confronti.

Nessuno dei suddetti ricorsi giurisdizionali è stato ancora deciso, neppure in sede cautelare.

Censimento degli operatori

Alle richieste contenute nella deliberazione n. 91/08, come già detto, ha dato riscontro un numero complessivo di 300 operatori.

In base a tali risposte è stato effettuato un primo *screening* tra gli operatori sottoposti alla vigilanza confrontandoli con quelli presenti nei *data base* dell’Anagrafe Tributaria, per il settore petrolifero, e nell’Anagrafica dell’Autorità, per quanto concerne il settore dell’energia elettrica e del gas.

Il censimento è stato opportuno in quanto, attraverso verifiche incrociate tra le suddette banche dati, ha consentito di individuare 63 operatori per il settore dell’energia elettrica e del gas e 145 operatori per il settore petrolifero che non hanno dato corso, nei termini previsti dalla deliberazione n. 91/08, agli adempimenti richiesti.

Questi soggetti sono stati sollecitati, a mezzo raccomandata, alla trasmissione dei bilanci e degli altri documenti contabili richiesti o a fornire motivazione della mancata trasmissione.

La deliberazione VIS 111/08

A seguito dei solleciti effettuati alle singole imprese di trasmettere i dati richiesti con la deliberazione n. 91/08 e di successive comunicazioni telefoniche, alla data del 15 dicembre 2008, non avevano dato nessun riscontro n. 3 imprese del settore dell’energia elettrica e del gas e n. 31 imprese del settore petrolifero.

Pertanto, l’Autorità ha ritenuto opportuno procedere a verifiche ispettive, nei confronti di queste imprese, con lo scopo di recuperare il materiale più volte richiesto ed ottenere motivazioni della mancata trasmissione. Ciò al fine di far emergere inadempienze non solo ai fini della vigilanza ma probabilmente anche a fini fiscali. Per tali motivi si è reso necessario avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza.

Con la deliberazione VIS 111/08 del 15 dicembre 2008 si è avviato un primo programma di verifiche ispettive a 10 imprese, comprendenti le 3 del settore energia elettrica e il gas e le prime 7 del settore petrolifero in ordine al fatturato.

Definizione del sistema di verifica

Come da prassi nello svolgimento della propria attività regolatoria l’Autorità ha sottoposto a consultazione degli operatori i criteri per l’impostazione della vigilanza sul divieto di traslazione nei prezzi al consumo della maggiorazione d’imposta di cui all’art. 81 del decreto-legge 112/2008 al fine di garantire la massima trasparenza nel procedimento di formazione di detti criteri e di consentire alle imprese di partecipare alla individuazione di detti criteri illustrando proposte ed esigenze.

La metodologia proposta nel documento per la consultazione prevedeva di ricorrere ad analisi con più livelli di approfondimento in sequenza tra loro, attraverso l’individuazione di un indicatore (di primo livello) che consentisse di concentrare l’attività di analisi (di secondo livello) sui soggetti per i quali, sulla base del valore assunto dall’indicatore di primo livello, si potesse ragionevolmente ritenere più probabile la violazione del divieto di traslazione della maggiorazione d’imposta.

Nel documento di consultazione veniva individuato come adeguato indicatore di primo livello quello che consente di valutare la variazione del margine operativo lordo conseguito dall’impresa prima e dopo l’introduzione dell’aumento d’imposta, ovvero

prima e dopo la fine del mese di giugno del 2008. L'indicatore doveva presentare caratteristiche di facile costruzione, sulla base dei dati normalmente presenti nella gestione contabile delle imprese con riferimento all'unità di prodotto, e prevedere per le imprese che producono e/o commercializzano più prodotti un sistema più flessibile quale l'adozione di famiglie di prodotto.

Il documento infine affrontava l'altro aspetto cruciale per la costruzione dell'indicatore di primo livello ed in genere nell'analisi dell'andamento dei margini, rappresentato dall'orizzonte temporale cui le diverse voci di costo e di ricavo dovessero essere riferite, con l'intento d'individuare quale periodo di tempo risultasse più coerente con le dinamiche di formazione dei prezzi, tenendo peraltro conto degli eventuali fenomeni di stagionalità dei prezzi così come dei costi.

L'orizzonte temporale, infatti, doveva essere tale da superare gli effetti della stagionalità: sotto questo aspetto quello che si riferiva ai dati annuali avrebbe dovuto presentare la maggior validità ma, considerato che il compito affidato all'Autorità dalla legge presuppone una costante e puntuale attività di vigilanza, risultava conseguentemente necessario valutare anche la possibilità di utilizzo di diversi orizzonti temporali.

Gli operatori che hanno partecipato alla consultazione sono stati 41.

Dalle osservazioni pervenute al documento di consultazione è emerso un prevalente consenso sulla metodologia basata su più livelli di approfondimento. Rispetto all'individuazione dell'indicatore di primo livello, invece, la maggior parte dei soggetti interessati ha rilevato che la predisposizione dei dati contabili richiesti per la determinazione del MOLu (Margine Operativo Lordo unitario) può determinare una modifica dei sistemi contabili in atto presso le imprese e, quindi, risultare onerosa, comportando un aggravio dell'attività di raccolta e rielaborazione dei dati medesimi. Molti operatori hanno anche evidenziato che non sempre una maggiorazione del MOLu può essere ricollegata alla traslazione dell'imposta, laddove un'attività di vigilanza fondata su tale indicatore, ove prefigurasse una sostanziale regolazione dei margini per gli operatori interessati, potrebbe scoraggiare la concorrenza sul mercato e penalizzare le politiche di efficienza e di investimento nei settori interessati. Diversi operatori, infine, hanno auspicato il ricorso a metodi di vigilanza alternativi, basati per lo più sul monitoraggio dell'andamento dei prezzi.

La deliberazione VIS 109/08

Sulla base delle osservazioni pervenute al documento di consultazione e del contributo fornito dal Gruppo, l'Autorità ha adottato la deliberazione n. 109/08 dell'11 dicembre 2008. L'articolato della stessa prevede quanto segue:

- la necessità che gli operatori adottino misure gestionali preventive volte ad escludere la possibilità di traslazione sui prezzi al consumo della maggiorazione d'imposta disposta dall'articolo 81, comma 16, del decreto-legge n. 112/08
- la necessità di considerare i due ambiti, quello relativo alle dinamiche dei prezzi di vendita e quello relativo alle dinamiche del maggior onere fiscale, tra loro interconnessi e quindi di disporre anche di dati contabili per l'analisi di primo livello;
- la necessità di disporre di dati utili all'analisi di primo livello procedendo, anche in considerazione delle osservazioni pervenute dagli operatori, a una sostanziale semplificazione della modalità di raccolta dei dati contabili attraverso tabelle di

semplice compilazione che agevolino la produzione dei medesimi e minimizzino gli oneri per gli operatori;

- l’opportunità di prefigurare per gli operatori interessati una vigilanza basata sull’andamento dei prezzi, laddove siano già presenti presso altre Amministrazioni banche dati per il monitoraggio degli stessi. È il caso delle compagnie petrolifere e delle società commerciali rientranti nel campione statistico “Prezzo Italia”, rilevato dal Ministero dello Sviluppo Economico (MSE), alle quali è data facoltà di trasmettere, in alternativa all’invio dei dati contabili, gli stessi dati forniti per detta rilevazione. La verifica nei loro confronti verrà effettuata sulla base dello “stacco” di ogni singola impresa rispetto allo “stacco UE”;
- la necessità di esentare dai suddetti adempimenti gli esercenti il servizio di maggior tutela e salvaguardia in specifiche condizioni di prevalenza (almeno l’80% del totale dei volumi di vendita), posto che le condizioni di erogazione, economiche e commerciali, di detti servizi sono già sottoposte a uno speciale regime di prezzi definito dall’Autorità a tutela degli utenti finali;
- l’opportunità di rilevare i prezzi praticati da ogni operatore per la vendita dei propri prodotti in coerenza con le componenti economiche esposte nei bilanci e che confluiscano nelle dichiarazioni fiscali, nonché, ai fini dell’interpretazione delle dinamiche che emergeranno dalla rilevazione dei prezzi di vendita, monitorare i prezzi di acquisto di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci praticati dai fornitori degli operatori vigilati;

Il termine ultimo per l’invio dei dati economici è stato fissato al 15 marzo 2009, data che concede agli operatori adeguati tempi organizzativi e consente di trasmettere, nella loro interezza, i dati contabili riferiti ai due semestri 2008.

Le risorse disponibili

La vigilanza sul rispetto del divieto di traslazione della maggiorazione d’imposta in questione comporta lo svolgimento di un’attività particolarmente onerosa e continuativa che si aggiunge alle altre attività istituzionali già svolte dall’Autorità, e si estende, come già in precedenza accennato, al settore petrolifero, normalmente non sottoposto alla propria originaria attività di regolazione.

In proposito si segnala pure che in momenti successivi alla fissazione della pianta organica dell’Autorità (limite di 180 dipendenti, determinato con legge n. 481/95 e s.m.i.), si sono aggiunte, via via con leggi successive, nuove competenze ed attività integrative a cui non ha mai fatto riscontro un ampliamento della stessa pianta organica originaria dell’Autorità.

Pertanto, per far fronte con la massima professionalità all’ulteriore e gravoso impegno legato al nuovo tipo di vigilanza, ed allo scopo di acquisire le necessarie competenze tecniche ed economiche, è stata rappresentata al Governo, con lettera in data 23 settembre 2008, la necessità di un adeguamento delle risorse organizzative dell’Autorità attraverso un aumento del personale (in misura di 25 unità) e l’impiego, per i controlli, di personale della Guardia di Finanza, anche in posizione di “fuori ruolo”. A tale adeguamento ed impiego si potrebbe far fronte con le risorse finanziarie già disponibili per l’Autorità, quindi senza alcun onere fiscale aggiuntivo, né oneri a carico dello Stato, né alcun aumento del contributo corrisposto annualmente all’Autorità dagli operatori regolati (secondo legge n. 481/95 e s.m.i.).

Considerazioni integrative

Con l'avvio dell'attività di vigilanza si sono evidenziate alcune criticità legate sia alla novità e complessità del compito affidato all'Autorità, sia alle problematicità legate alla necessità di effettuare una verifica puntuale di possibili condotte illecite messe in atto dagli operatori per eludere il divieto di traslare l'addizionale IRES sui prezzi al consumo.

Per quanto concerne il primo aspetto occorre considerare, da un lato, la difficoltà d'individuazione del criterio e del meccanismo di vigilanza; dall'altro, l'elevato numero di operatori sottoposti a vigilanza e la loro differenziazione in ordine all'attività svolta, ai processi produttivi e all'organizzazione aziendale. In particolare per il settore petrolifero, è notevolmente elevato il numero di prodotti e la varietà degli stessi; si pensi alla produzione e commercializzazione degli oli, diversificati per natura e per utilizzo.

Per quanto concerne il secondo aspetto, le maggiori problematicità derivano dal fatto che in generale l'addizionale IRES, qualora traslata, assumerebbe valori per dimensione difficilmente indagabili se riferiti al prezzo unitario al consumo; secondo le analisi svolte, su alcuni carburanti (benzina e gasolio) tale incidenza è quantificabile in un valore che si attesta intorno a 1 centesimo di Euro per litro nel caso che la traslazione della maggiorazione d'imposta gravi sull'intero esercizio economico.

A rendere più complesso lo scenario in cui si opera incide anche la volatilità dei prezzi del petrolio sui mercati internazionali, con forti punte al rialzo e repentina crolli che ha caratterizzato il secondo semestre dell'anno 2008, si ricorda che il *Brent* è stato quotato, lo scorso 11 luglio, 147,50 \$/b e in questi giorni si attesta a meno di 40 \$/b. La descritta volatilità del prezzo del petrolio ha prodotto un quadro di estrema instabilità per i prezzi al consumo dei prodotti derivati, che non sempre hanno visto riprodurre le stesse dinamiche.

È stato inoltre constatato che i sistemi di monitoraggio presenti presso le Istituzioni pubbliche, mentre in alcuni casi forniscono elementi utili all'obiettivo da raggiungere, in altri non sono utilizzabili ai fini della vigilanza.

Occorre far rilevare infine che da parte delle imprese si è manifestata una certa resistenza ad ottemperare alle richieste dell'Autorità, avendo queste intravisto nell'attività di vigilanza una forma di controllo dei margini, da esse considerato particolarmente invasivo, trattandosi di settori oramai già interamente liberalizzati, come quello petrolifero, o in fase di completamento della liberalizzazione, come quello dell'energia elettrica e del gas.

A tutt'oggi i dati a disposizione dell'Autorità consentono, seppure in modo parziale, un primo livello di verifiche, ma indicazioni più complete e puntuali si attendono per il primo semestre del 2009 con l'acquisizione dei dati di cui alla citata deliberazione Vis n. 109/08 e delle risultanze ufficiali dei bilanci dell'esercizio contabile 2008.

29 dicembre 2009 / 8

Il Presidente: Alessandro Ortis

Alessandro Ortis