

Documento di consultazione

DCO 31/08

CRITERI PER L'IMPOSTAZIONE DELLA
VIGILANZA DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETTRICA ED IL GAS SUL DIVIETO DI
TRASLAZIONE NEI PREZZI AL CONSUMO DELLA
MAGGIORAZIONE D'IMPOSTA DI CUI ALL'ART.
81 DEL D.L.112/2008, COMMI DA 16 A 18

Osservazioni e proposte ANIGAS

Milano, 20 ottobre 2008

Premessa

Anigas fornisce di seguito le proprie considerazioni in merito al documento in consultazione 31/08, riferito ai criteri per l'impostazione della vigilanza dell'Autorità sul divieto di traslazione nei prezzi al consumo della maggiorazione di imposta IRES (art. 81 DL 112/2008, commi da 16 a 18).

A questo proposito, si ritiene doveroso, in via preliminare, precisare che l'illustrazione parziale dei livelli di controllo ed il conseguente rinvio ad un successivo documento per la completa formulazione della metodologia di vigilanza rendono impossibile la formulazione di un giudizio di merito compiuto sul testo in consultazione.

OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

In linea generale Anigas, pur comprendendo l'intento dell'Autorità di adempiere al mandato del legislatore, non condivide la metodologia proposta che individua strumenti di vigilanza e formula ipotesi per la loro applicazione che generano nuovi oneri a carico dei soggetti interessati e, soprattutto, ingeriscono eccessivamente nei dati sensibili delle attività aziendali.

Si segnalano di seguito alcune tra le nuove imposizioni che presentano particolare criticità per le associate.

Appare innanzitutto anomala la procedura ipotizzata laddove stabilisce il principio, ormai in più di un'occasione dichiarato illegittimo, dell'inversione dell'onere della prova a carico degli operatori. Dovrebbe essere infatti l'organo di vigilanza a provare il comportamento rispettoso o meno della legge. Al contrario, nelle intenzioni dell'Autorità, sarebbe il singolo soggetto ad essere chiamato a provare di aver ottemperato a quanto previsto in sede legislativa, sopportando così oltre i costi propri dell'IRES anche rilevanti oneri amministrativi aggiuntivi.

Si ritiene inefficace anche lo strumento individuato, il MOL, rispetto all'obiettivo prefissato, come è meglio specificato nelle osservazioni ai singoli spunti di consultazione. In linea generale, infatti, sarebbero troppe le variabili da indagare per spiegare le variazioni del parametro con, oltretutto, un aggravio inspiegabile di tempo ed oneri, sia per l'Autorità, sia per le aziende.

Peraltro, gli obblighi informativi fissati dal Regolatore, oltre ad eccedere il compito di vigilanza assegnato dal Legislatore, comportano a carico delle imprese costi elevati e non remunerati. Questi costi si configurerebbero di fatto, se non trasferiti sui prezzi finali, come ulteriore incremento dell'onere fiscale sulla cui legittimità Anigas nutre molte perplessità (indebito).

Non è neppure condivisa la logica che si basa sull'assunto secondo cui la mancata traslazione dell'imposta deve essere dimostrata in presenza di un

aumento dei margini per unità di prodotto che l'operatore non provi derivare da incrementi di efficienza (con riferimento a parametri standard) o da contenimento dei costi. Sulla base di tale assunzione un aumento dei margini per effetto di dinamiche di mercato, quali ad esempio eventi congiunturali di carenza di offerta rispetto alla domanda, non sarebbe considerato corretto.

Anigas, inoltre, nutre dubbi sull'opportunità, sulla possibilità applicativa nonché sulla legittimità di:

- definire il metodo di calcolo del margine per unità di prodotto ai fini dell'attività di vigilanza unico per tutti gli operatori coinvolti, attivi in diversi settori e con caratteristiche di struttura di impresa variegata;
- dimostrare con oggettività e certezza quanto abbiano pesato diversi possibili fattori su una "riscontrata" variazione dei margini.

Ancora di più, si ritiene che i criteri proposti configurino una impropria e surrettizia estensione delle attività di regolazione in settori di mercato libero, aperti alla concorrenza. E' evidente che gli operatori di settori non regolati non possono assolutamente essere chiamati a giustificare variazioni di efficienza eventualmente diverse da quelle di "benchmark opportunamente individuati".

RISPOSTE AGLI SPUNTI DI CONSULTAZIONE

Criteria generali dell'attività di vigilanza

S1: Si condivide l'approccio metodologico sopra esposto che l'Autorità intende seguire nell'ambito dell'attività di vigilanza affidata dal DL 112/2008?

Anigas, come già evidenziato nelle OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE, ritiene che la metodologia basata sulla rilevazione dei margini non permetta di conseguire gli obiettivi di vigilanza di cui al DL 112/2008. L'innalzamento dei margini non risulta, infatti, assolutamente correlato con la traslazione di imposta e pertanto l'analisi degli stessi, oltre a richiedere tempi lunghi ed elevati costi d'implementazione, risulta inefficace.

Infatti, in caso di violazione di entrambi i livelli, come l'Autorità stessa riconosce, si presenta comunque la necessità di procedere ad approfondimenti successivi e ad un eventuale contraddittorio con l'azienda.

Oltre il parametro considerato, non è neppure condivisibile la determinazione dell'inversione dell'onere della prova che viene posto a carico degli operatori.

Pertanto, si suggerisce di utilizzare un approccio più semplice ed efficace basato sul monitoraggio dei prezzi.

S2: Come dovrebbero essere individuati gli operatori di maggiori dimensioni per i quali l'Autorità intende comunque procedere ad un'attività di analisi più approfondita?

Non si condivide la diversità di trattamento degli operatori, tale proposta appare discriminante sia per gli operatori che per i Clienti Finali, per i quali il controllo verrebbe effettuato solo in funzione delle dimensioni del proprio operatore.

Indicatore di primo livello

S3: Si concorda sull'opportunità che, nei casi in cui il soggetto vigilato produca e/o commercializzi più prodotti, debbano essere comunicate le informazioni necessarie a garantire una coerenza tra gli indicatori dei margini confrontati nell'indicatore di primo livello? In caso affermativo si ritiene che le informazioni che l'Autorità intende richiedere siano sufficienti a tal fine?

S4: Nel caso si utilizzi un indicatore di margini quale il MOL che richieda la ripartizione di costi "comuni" tra i diversi prodotti, come si ritiene debbano essere individuati i criteri di ripartizione di detti costi tra i diversi prodotti? Si ritiene opportuno che i driver di ripartizione utilizzati siano i medesimi per tutti i soggetti vigilati? Come dovrebbero essere definiti i costi comuni che dovrebbero comunque essere tipicamente industriali?

S5: In ragione delle considerazioni svolte, a quale indicatore di margini si ritiene si dovrebbe fare riferimento nella costruzione dell'indicatore di primo livello?

S6: Si condivide che nel caso in cui l'indicatore di primo livello sia costruito utilizzando, quale indicatore di margini, il MOL, questo sia composto dalle voci di costo industriale corrispondenti a materie prime, risorse umane e servizi? Si ritiene necessaria una definizione rigorosa fornita dall'Autorità dell'esatto

contenuto di queste voci? Ci sono altre voci che dovrebbero essere incluse?

S7: Si ritiene condivisibile che per alcune categorie di operatori sia opportuno far riferimento non a un margine per prodotto ma per classi di prodotto?

S8: Si concorda con l'opportunità di individuare diversi orizzonti temporali nella costruzione dell'indicatore di primo livello? Si ritiene, in particolare, condivisibile la proposta dell'Autorità di monitorare periodicamente per orizzonti temporali progressivi l'indicatore di primo livello? In caso affermativo e posto che l'indicatore di primo livello riferito al periodo annuale porti automaticamente all'analisi di secondo livello quando il valore assunto da detto indicatore sia superiore ad 1 (uno), quale si ritiene debba essere il valore minimo che debbano assumere gli indicatori di primo livello riferiti a periodi infrannuali per attivare l'analisi di secondo livello? Si ritiene che l'indicatore dei margini debba essere aggiornato su base trimestrale o si ritiene che la periodicità debba essere inferiore, ad esempio mensile?

Anigas, fermo restando le osservazioni ed i dubbi di legittimità evidenziati tra le osservazioni di carattere generale, ritiene che, soltanto in via subordinata, si potrebbe ricorrere ad un approccio più semplice ed efficace basato sul monitoraggio dei prezzi di vendita al cliente finale. Questi sono, peraltro, in possesso dell'Autorità perché vengono comunicati dagli operatori con cadenza trimestrale.

Per i settori del gas naturale e dell'energia l'Autorità dispone, inoltre, di dati e informazioni aggiuntive utilizzabili per la vigilanza di primo livello, quali:

- prezzi medi mensili di fornitura, al netto ed al lordo delle relative imposte ed energia fornita, espressa in GJ;
- tipologie di clienti finali: domestico, commercio e servizi, industria-servizio continuo, industria-servizio interrompibile, generazione elettrica-servizio continuo, generazione elettrica-servizio interrompibile, autotrazione;
- classi di consumo annuo: (GJ) 0-20, 20-35, 35-100, 100-160, 160-800, 800-8000, 8000-80000, 80000-800000, 800000-8000000, maggiore di 8000000;
- dati annuali quali: contratti di importazione, approvvigionamenti, vendita a clienti finali, altre vendite e autoconsumo;
- conti annuali separati;
- dati forniti per adempiere alla normativa unbundling.

Da questa mole di dati è ricavabile un indicatore di primo livello più che appropriato costituito dal confronto tra le variazioni dei prezzi medi mensili di fornitura al netto di imposte per unità di prodotto, e le variazioni, nello stesso intervallo di tempo, della componente QE calcolata dall'Autorità ai fini dell'aggiornamento delle condizioni economiche di fornitura ai clienti tutelati. Gli effetti di differenze di costo e di efficienza, nonché dell'incidenza di eventuali conguagli, potrebbero essere depurati dall'indicatore attraverso un adeguato livello di tolleranza.

S9: Si ritiene sussistano criticità relative all'attribuzione delle diverse voci di costo e di ricavo ai diversi periodi temporali annuali ed infrannuali? In caso affermativo, quali criteri di attribuzione dovrebbero essere adottati?

Si ritiene che la verifica degli indicatori di primo livello debba essere effettuata con cadenza annuale (eccetto nel caso in cui si utilizzino come indicatore informazioni già attualmente comunicate all'Autorità con periodicità differente, es. prezzi di vendita al cliente finale).

S10: Si concorda sul fatto che, al fine di una corretta vigilanza sul rispetto del divieto di traslazione d'imposta nei prezzi, la variazione dei margini conseguita dall'operatore debba essere fatta utilizzando una valorizzazione ad hoc (e potenzialmente diversa da quella contabile) delle voci di costo e di ricavo corrispondenti a trasferimenti tra società controllate, controllanti e collegate? In caso affermativo, si ritiene che tali voci di costo e di ricavo debbano essere valorizzate, sia con riferimento ai margini ante che con riferimento a quelli post DL 112/2008, utilizzando i prezzi medi ovvero prevalenti sul mercato? Qualora non siano disponibili prezzi di mercato ovvero detti prezzi non siano significativi come si dovrebbero valorizzare le suddette voci?

Fermo restando le osservazioni ed i dubbi di legittimità evidenziati tra le osservazioni di carattere generale, non si concorda con una valorizzazione ad hoc delle voci di costo e ricavo, questo perché le società già dichiarano nella redazione del bilancio che le transazioni intercompany si basano su prezzi di mercato.

S11: Sempre con riferimento alla valorizzazione delle voci di costo e di ricavo corrispondenti a trasferimenti tra società controllate, controllanti e collegate, si ritiene opportuno che siano gli stessi soggetti a procedere alla valorizzazione di dette voci sulla base dei criteri definiti dall'Autorità? In ogni caso si concorda sul fatto che i soggetti interessati debbano fornire informazioni sui volumi ed i prezzi che caratterizzano ciascuna classe di operazioni tra società controllate, controllanti e collegate ed afferenti le voci che caratterizzano l'indicatore di marginalità utilizzato nell'indicatore di primo livello?

Si veda la risposta allo spunto di consultazione precedente.

S12: Si concorda sul fatto che i miglioramenti d'efficienza conseguiti dai soggetti interessati dall'aumento d'imposta debbano lecitamente poter contribuire ad aumentare i loro margini, senza che in ciò possa ravvisarsi traslazione d'imposta e che analoghe considerazioni, ma di segno opposto, debbano valere con riferimento a peggioramenti di efficienza?

Anigas concorda con il fatto che una variazione di efficienza possa "teoricamente" determinare una variazione di segno coerente dei margini aziendali. Tuttavia, Anigas fa presente che la variazione di efficienza non risulta mai l'unico fattore che contribuisce alla variazione dei margini aziendali. Di conseguenza, per riuscire ad applicare correttamente la metodologia proposta, l'Autorità dovrebbe essere in grado di scorporare il fattore efficienza da tutti gli altri numerosi fattori che concorrono alle variazioni del margine e ciò risulta di difficile attuazione.

S13: Si concorda sull'opportunità di costruire l'indicatore di primo livello assumendo che non vi siano state variazioni di efficienza? Qualora si ritenga che l'indicatore di primo livello debba, viceversa, essere corretto per tenere conto delle variazioni di efficienza, si ritiene opportuno che l'analisi di variazione di efficienza sia riferita alle sole voci di costo industriale più rappresentative? In caso affermativo, come si ritiene che tali voci debbano essere individuate?

Si rinvia alle osservazioni di carattere generale.

S14: Quali si ritiene siano i formati più idonei alla comunicazione dei dati e delle informazioni necessarie (.XML, .CVS etc.)? Quali si ritiene essere lo standard minimo di sicurezza accettabile per la trasmissione dei medesimi dati [esempio: invio tramite posta elettronica certificata, caricamento su un sito web con connessione internet sicura (uso di un certificato di firma digitale), etc.]?

Anigas ritiene che il caricamento su un sito web con connessione internet sicura (uso di un certificato di firma digitale) costituisca uno standard di sicurezza accettabile.