

DCO 15/08

**IPOTESI PER LA FORMULAZIONE DI
PROPOSTE IN MATERIA DI INDIVIDUAZIONE
DI BACINI OTTIMALI DI UTENZA**

Osservazioni Anigas

Milano, 21 luglio 2008

CONSIDERAZIONI GENERALI

Con il documento n. 15/08, l'Autorità avvia la consultazione per la formulazione di proposte concernenti l'individuazione dei c.d. "*bacini ottimali di utenza*" e la conseguente definizione degli ambiti territoriali per lo svolgimento delle gare per la distribuzione del gas.

Con questo, l'Autorità dà attuazione a quanto previsto dall'art. 46 *bis*, DL 159/07, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. n. 22/2007 e successivamente modificato ad opera della Legge Finanziaria per il 2008 (n. 244/2007). Nel dettaglio, il comma 2 di tale disposizione prevede che i Ministeri dello Sviluppo Economico e per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali, su proposta dell'Autorità, determinano:

- gli *ambiti territoriali minimi* per l'espletamento delle gare, partendo da quelli tariffari e secondo l'identificazione di *bacini ottimali di utenza*, da effettuarsi secondo criteri di efficienza e riduzione dei costi;
- le misure per l'incentivazione delle relative operazioni di aggregazione.

Anigas ha accolto con favore l'emanazione dell'art. 46 *bis*. Questo rappresenta l'occasione per intervenire sulle gare della distribuzione del gas che, negli otto anni trascorsi dalla riforma del decreto Letta (d.lgs. 164/00), hanno manifestato forti criticità, gran parte delle quali legate a un quadro normativo e regolatorio incompleto e incerto.

Rispetto allo specifico tema degli ambiti, si ritiene essenziale superare un sistema di gare basato su ambiti comunali e passare all'individuazione di bacini territoriali che risolvano il problema della frammentazione, favorendo la razionalizzazione del settore. Questo anche nella prospettiva di agevolare i rapporti con le società di vendita che operano sul territorio e di favorire la liberalizzazione anche su questo fronte, semplificando l'accesso alle reti locali.

Al tempo stesso, va considerato che quella avviata con il 46 *bis* è una profondissima rivoluzione e ristrutturazione della distribuzione del gas: si tratta di un processo delicato che va gestito e coordinato con i diversi elementi che ancora mancano per completare la disciplina delle procedure per l'affidamento del servizio.

Sarà infatti necessario che venga chiarito compiutamente il quadro normativo dalle istituzioni competenti in particolare relativamente a:

- l’emanazione di un “bando-tipo” e di un “contratto di servizio-tipo”, che recepiscano i principi generali volti a salvaguardare e a migliorare il livello di qualità ed efficienza dei servizi offerti, a garantire l’equilibrio gestionale degli operatori e a supportare i programmi di ammodernamento e di sviluppo tecnologico del settore;
- i soggetti che saranno titolari del diritto di affidamento del servizio di distribuzione gas (ad oggi i comuni, con facoltà di agire anche in forma spontaneamente associata) e che gestiranno le nuove gare;
- i criteri per l’effettuazione delle gare e la valutazione delle offerte, a vantaggio di una maggior uniformità (indispensabile alla vigilia del rinnovo di un elevato numero di concessioni);
- la disciplina degli effetti occupazionali al cambio del gestore del servizio di distribuzione (previsione contenuta all’art. 28 del D.Lgs. n. 164/2000);
- il regime di proprietà delle reti di distribuzione che, riteniamo, debba continuare ad essere in capo al gestore del servizio;
- le regole di subentro in relazione alle scadenze differenziate delle concessioni in essere nello stesso ambito.

È difficile quindi valutare ed esprimersi rispetto a un proposta – quella sui bacini ottimali di utenza – che viene ad inserirsi in un contesto privo di aspetti fondamentali e necessari per definirlo compiutamente.

Questo anche in considerazione del fatto che l’ipotesi formulata, in assenza della definizione di taluni elementi (ad esempio dei soggetti che saranno titolari del diritto di affidamento del servizio di distribuzione gas e che gestiranno le nuove gare), rischia di non poter essere utilizzata per la costituzione degli ambiti per le nuove gare, indipendentemente dal numero di punti di riconsegna globalmente serviti.

Per questa ragione, con le presenti osservazioni, Anigas intende fornire il proprio contributo evidenziando:

- alcune considerazioni relative al quadro normativo vigente;
- le problematiche legate alle lacune tuttora esistenti nel meccanismo delle gare;
- le proprie osservazioni rispetto ai singoli quesiti.

Anigas, in ogni caso, a seguito del DCO 15/08, auspica anche un prossimo documento di consultazione in merito alle proposte per la definizione di misure per l’incentivazione delle operazioni di aggregazione.

CONSIDERAZIONI SUL QUADRO NORMATIVO

Il documento di consultazione fornisce una sintesi del quadro normativo vigente, rispetto alla quale occorre rilevare quanto segue.

Con riguardo alla durata delle concessioni in essere, attribuite prima del decreto Letta senza una procedura assimilabile alla gara, che rappresentano la maggioranza delle concessioni e che il documento di consultazione individua come “*altre concessioni*”, occorre rilevare che, per effetto della sovrapposizione dei diversi provvedimenti intervenuti nel tempo, si possono prefigurare scadenze anche oltre il biennio 2009-2010; pertanto, i termini individuati dal documento nel biennio 2009-2010 possono non rispecchiare le reali scadenze vigenti.

Il decreto Letta fissava infatti la scadenza del 31.12.2005 e incrementava il periodo transitorio fino al 31.12.2010 in presenza di tutte le condizioni previste dall’art. 15, comma 7, lett. a), b) e c). La legge Marzano, in estrema sintesi, modificava tali termini, sopprimeva la possibilità di cumulare le condizioni previste dal comma 7 e introduceva la facoltà per l’Ente locale di prorogare la scadenza di un anno, in presenza di motivazioni di interesse pubblico.

Successivamente, il c.d. decreto legge Milleproroghe (d.l. 273/05) differiva il termine dal 31.12.2005 al 31.12.2007 e ammetteva la prosecuzione per altri due anni (fino al 31.12.2009) in presenza di uno dei requisiti individuati dal Letta. Resta ferma la facoltà di proroga per un anno esercitabile dai Comuni, con conseguente prosecuzione fino al 31.12.2010.

Tale ricostruzione, coerente con la conclusione raggiunta dall’Autorità, non considera però che vi sono concessioni che avevano maturato la possibilità di cumulare gli incrementi automatici previsti dal decreto Letta (art. 15, comma 7) prima che tale possibilità fosse abrogata dalla legge Marzano. Questi gestori vantano un diritto quesito, perfezionatosi prima dell’abrogazione della relativa norma, che consente loro di cumulare tali incrementi e proseguire quindi oltre la scadenza del 31.10.2010.

Si ritiene necessario poi fornire alcune precisazioni concernenti le concessioni che rientrano nei programmi di metanizzazione del Mezzogiorno e le concessioni in essere all’entrata in vigore del decreto Letta e affidate senza una procedura ad evidenza pubblica.

Sulle prime, il documento sembrerebbe richiamare la disciplina introdotta dall’art. 23, comma 4, d.l. 273/2005, convertito in legge con la l. 51/06, che ha prorogato i termini di durata di tali concessioni fino a 12 anni decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto Letta o, se successiva, dalla data di entrata in vigore del decreto di approvazione delle risultanze finali dell’intervento emanato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Questa disciplina va tuttavia coordinata con l'art. 15, comma 10 *bis*, del decreto Letta, tuttora vigente e non abrogato neanche implicitamente dall'art. 23 citato. Tale disposizione regola il periodo transitorio delle concessioni interessate dai programmi di metanizzazione del Mezzogiorno e i termini fissati in base a questa, se successivi rispetto alla data calcolata in base all'art. 23, devono ritenersi fermi e pienamente applicabili.

Non risulta chiaro, al riguardo, come le due discipline siano state coordinate nel richiamare (al paragrafo 2.7 del documento di consultazione) il quadro normativo vigente.

Per completezza del quadro di riferimento, occorrerebbe altresì tenere conto che nella regione Sicilia esiste una disciplina autonoma circa la durata delle concessioni, che andranno a scadenza nei tempi previsti dalla legge regionale (scadenza naturale).

Proprio in relazione alla non uniformità della scadenza delle concessioni, si auspica una regolamentazione che consenta – ragionevolmente – il “subentro progressivo” del nuovo concessionario per ambito nelle concessioni attualmente in vigore.

Proseguendo nell'analisi del quadro normativo, occorre segnalare che l'art. 46 *bis*, nell'istituire un sistema di gare fondate su bacini sovracomunali, non chiarisce se le aggregazioni territoriali avranno natura volontaria o saranno obbligatorie e non individua l'Ente deputato a svolgere la gara per ambito. In assenza di una nuova disposizione legislativa, la titolarità del servizio pubblico locale di distribuzione del gas rimane, ad oggi, in capo ai Comuni e l'individuazione di ambiti di dimensione tendenzialmente provinciale non attribuisce automaticamente alle Province la funzione di espletare le gare, a meno che non intervenga una legge in tal senso.

Ugualmente tale funzione non sembra poter essere attribuita alle Regioni in forza del potere sostitutivo previsto dal decreto Letta. Il potere sostitutivo riconosciuto alle Regioni deve ritenersi a carattere eccezionale ed è contemplato dal d.lgs. 164/00 in due casi specifici:

- rispetto alle gestioni dirette, nel caso in cui i Comuni non avessero provveduto alla trasformazione in società di capitali o, in alternativa, all'indizione della gara entro il 1 gennaio 2003 (cfr. art. 15, comma 1, d.lgs. 164/00);
- rispetto alle concessioni “a regime”, affidato dopo il decreto Letta, se un anno prima della scadenza dei dodici anni il Comune non procede con l'indizione della gara.

Si tratta di casi specifici che, prevedendo un potere eccezionale, non sembrerebbero suscettibili di estensione e non permettono di configurare un generale potere sostitutivo della Regione in tutti i casi in cui i Comuni non adempiano all'obbligo di avviare le gare.

Per queste ragioni, come ricordato nelle considerazioni generali è necessario colmare la lacuna normativa, individuando – anche tra gli Enti territoriali già esistenti – il soggetto giuridico chiamato a svolgere la gara chiarendo contestualmente il ruolo di tale soggetto nel corso della durata dell'affidamento per ambito.

Anche se tale materia non rientra tra quelle oggetto di regolazione da parte dell'Autorità, si ritiene comunque fondamentale evidenziare quanto sopra, perché la stessa Autorità, nell'ambito delle proprie prerogative, possa valutare l'opportunità di una segnalazione in merito a Parlamento e Governo.

Un'ulteriore valida segnalazione che l'Autorità potrebbe formulare alle istituzioni competenti ha ad oggetto la necessità che, in attesa di una compiuta definizione del quadro normativo, venga stabilito in modo chiaro e inequivoco il congelamento delle gare. Ciò in particolare per evitare che la prosecuzione di gare di affidamento, bandite a condizioni non omogenee e anche molto differenti, finisca per vanificare lo spirito di razionalizzazione del settore alla base dell'art. 46 bis.

RISPOSTE AI SINGOLI QUESITI

S1: Si condivide l'analisi svolta che porta a identificare un bacino ottimale di utenza di dimensione minima pari a circa 250.000 punti di riconsegna serviti? Se no, per quali motivi e quale soglia viene suggerita in alternativa?

Anigas non dispone dei dati e degli elementi quantitativi di dettaglio su cui l'Autorità ha sviluppato la propria analisi. Questa, come evidenziato nel documento di consultazione, è basata principalmente sul confronto con il numero e le dimensioni dei distributori dei principali paesi europei, sulle evidenze espresse da una serie di studi, sulle dinamiche di costo dell'attività di distribuzione del gas naturale e sui dati a disposizione dell'Autorità riguardo la produttività delle imprese di distribuzione nel 2006. Quindi risulta basata su logiche di efficienza di ispirazione in buona parte tariffaria, senza tenere nella dovuta considerazione la densità di utenza che è generalmente più bassa negli ambiti di piccola dimensione.

Tuttavia, in assenza di alcuni elementi essenziali per la definizione del contesto, come già accennato nelle Considerazioni generali, è difficile per un'Associazione quale Anigas, caratterizzata da realtà imprenditoriali

differenziate, esprimersi su una proposta fondata solo sul dato dimensionale del numero di utenti minimo. Anigas ritiene, al riguardo, che vi sia ancora troppa incertezza su diversi aspetti che possono condizionare la gestione – e quindi la dimensione - del futuro bacino ottimale di utenza e degli ambiti territoriali che ne deriveranno.

Oltre agli aspetti già evidenziati nelle Considerazioni generali, sul versante degli operatori non si può dimenticare che, qualsiasi sia la soglia dimensionale minima che verrà individuata, mancano, a tutela dei gestori uscenti e delle aziende che potranno uscire dal mercato, regole che assicurino certezza di prospettiva e omogeneità di condizioni.

Sempre nell'ottica degli operatori, è essenziale avere conoscenza di quelle che saranno le modalità di aggregazione tra tutte le aziende presenti nell'ambito, delle regole di subentro in relazione alle scadenze differenziate delle concessioni in essere nell'ambito stesso e del meccanismo delle cauzioni che gli operatori sono tenuti a prestare per partecipare alla gara.

Anigas ritiene che di tutte le condizioni sin qui esposte si debba tenere conto nella definizione dei bacini ottimali.

Resta infine il tema degli incentivi previsti dallo stesso art. 46 *bis*.

È essenziale chiarire quali tipi di incentivi si possano prevedere sia per i Comuni sia per le aziende. Sotto questo profilo è importante tenere conto dell'esperienza positiva fatta sulla base del decreto Letta: gli incentivi ivi previsti, in termini di proroga del transitorio, hanno in ogni caso favorito le aggregazioni portando ai risultati attuali.

Con l'individuazione di opportuni sistemi di incentivazione, si otterrebbe anche l'ulteriore beneficio di una maggiore diluizione delle gare negli anni, favorendo così la concorrenza.

Ciò avvalorava quanto evidenziato nelle Considerazioni generali in merito ad un prossimo documento di consultazione riguardante proposte per la definizione di misure per l'incentivazione delle operazioni di aggregazione.

Occorre da ultimo considerare l'impatto - che potrebbe anche avere importanti risvolti economici - sull'attività di vendita della ristrutturazione che si sta avviando nella distribuzione del gas: il dimensionamento degli ambiti dovrebbe essere funzionale anche a una semplificazione dei rapporti tra distributori e venditori.

S2: Ai fini dell'identificazione dell'ambito territoriale minimi, posto che il bacino ottimale di utenza è fissato in un intorno di 300.000 punti di riconsegna, si è tenuto conto oltre che dei punti di riconsegna effettivamente connessi alla rete alla data del 31 dicembre 2007, anche dei punti potenziali, stimati sulla base del grado di penetrazione del vettore gas

naturale nelle diverse aree del paese, secondo le percentuali riportate nel punto 8.3. Si condivide l'ipotesi di conteggiare anche i punti di riconsegna potenziali? Si ritiene opportuna la differenziazione dei gradi di penetrazione del gas naturale tra nord, centro e sud?

Ferme restando le considerazioni espresse in risposta allo spunto di consultazione S1, si ritiene preferibile assumere come riferimento parametri più aderenti alla situazione reale.

Al limite, volendo tener conto delle maggiori possibilità di crescita del numero di clienti finali in alcune aree del paese (tipicamente alcune aree del Mezzogiorno, ove sono ancora in corso importanti interventi di metanizzazione), si potrebbero individuare modalità per tenere opportunamente conto anche dei punti di riconsegna potenziali da determinare secondo criteri predefiniti e più oggettivi, basati ad esempio sul numero di famiglie servibili o sugli stessi piani di metanizzazione.

Non si concorda con i tassi di penetrazione prospettati, riferiti al totale della popolazione. Si ritiene infatti che i tassi di penetrazione sul totale della popolazione adottati siano troppo ottimistici e che attualmente questi siano, pur con differenze per le diverse aree del paese, sensibilmente più bassi.

In particolare, si ricorda che i tassi di penetrazione del gas naturale nel Paese sono già molto elevati e incrementabili solo in misura marginale. Fanno eccezione le zone del sud e quelle di recente metanizzazione dove le possibili espansioni sono in linea con quanto ipotizzato.

S3: Si condivide l'approccio seguito in relazione ai vincoli tecnici per la demarcazione territoriale degli ambiti di concessione?

Si condivide l'approccio seguito, ritenendo raccomandabile, in particolare, che località servite da impianti interconnessi siano ricomprese nel medesimo ambito di concessione.

S4: Quale delle due ipotesi di concreta demarcazione degli ambiti territoriali si ritiene preferibile? Si reputa opportuno che il singolo ambito debba essere compreso nei limiti dei confini di regione?

Si rimanda alle considerazioni già formulate in risposta allo spunto di consultazione S1, ritenendo, in linea generale, che in ogni caso il singolo ambito debba essere compreso entro i limiti dei confini regionali.

S5: si condivide la proposta per una nuova definizione delle reti di trasporto regionale? Quale alternativa si ritiene opportuno proporre e perché?

Allo stato attuale, si ritiene prematuro svolgere considerazioni sull'eventuale nuova definizione delle reti di trasporto regionale.

Si ritiene, invece, che sia prioritario chiarire e/o rivedere altri aspetti regolati dal D.M. 29.09.2005 (ad esempio i criteri per l'allacciamento diretto di clienti finali a reti di trasporto regionali, che - se non opportunamente individuati - corrono il rischio di introdurre delicate sovrapposizioni con il diritto di esclusiva dei distributori locali e discriminazione nei confronti dei clienti finali).