

Gare gas, reset e ripartire da regole più semplici

Un commento della società di consulenza Sciara

*La situazione attuale delle gare gas - ferme al palo per ricorsi e complessità normative, salvo i casi di ambiti con soggetti predominanti (e quindi esito scontato) o comunque pochissimi partecipanti - dovrebbe indurre a un ripensamento complessivo del sistema, senza escludere un vero e proprio reset, ripartendo da norme semplici e applicabili. Lo sostiene in un nuovo contributo sull'argomento, **Giulio Gravaghi**, amministratore di Sciara, società di consulenza attiva nell'assistenza degli enti locali nelle procedure, tornando sul nodo della scarsa o nulla motivazione per i Comuni a sostenere il processo, considerato il nodo irrisolto delle proprietà di loro competenza e il fatto che circa 2.0000 di essi dipendono finanziariamente dai vecchi canoni concessori.*

Nel 2011 si è iniziato a dare disciplina delle procedure per affidare il servizio di distribuzione del gas naturale per ambiti territoriali con i decreti attuativi della L. 222/2007.

Sono trascorsi ormai 6 anni e le 177 gare, che dovevano esperirsi entro il 2014, sono ancora al palo, salvo alcuni casi sui quali è opportuno soffermarsi.

Il tempo trascorso ha favorito lo sviluppo e la diffusione di incertezze e perplessità dovute anche all'emanazione di centinaia di norme che con l'intento di regolamentare la riforma hanno complicato enormemente le procedure propedeutiche alla presentazione del bando di gara, ingessando una riforma che puntava a creare maggiore efficienza anche attraverso la competizione auspicata in sede di gara.

Molte stazioni appaltanti ed Enti concedenti non perdono occasione per manifestare le loro perplessità su vari argomenti e sembrerebbero dar ragione a quanti hanno affermato che queste gare, per quanto sia stato notevole lo sforzo finora profuso dai soggetti interessati, non partiranno, ovvero partiranno solo in minima parte, presumibilmente in quegli ATEM dove c'è un soggetto predominante. In tutti gli altri casi la pubblicazione del bando di gara rischia di favorire l'apertura di contenziosi costosi che complicheranno ancora di più le cose.

Per non parlare del problema degli scostamenti VIR/RAB dove si sta registrando che gran parte dei Comuni ratificano valori ben oltre il 10% previsto da AEEGSI creando ulteriori problemi e aggravio di costi.

Emblematico a questo riguardo il bando recentemente pubblicato dal Comune di Busto Arsizio, stazione appaltante dell'ATEM Varese 3.

In tempi record il Comune, nel ruolo di stazione appaltante, ha individuato il consulente assoldandolo per pochi soldi e, sempre a tempi di record, ha pubblicato il bando di gara.

Certo non può sorprendere quanto questo bando sia carente di elementi essenziali tali da impedire ai potenziali concorrenti la preparazione delle offerte.

Cionondimeno la pubblicazione è stata fatta, e viene così meno per il Comune di Busto Arsizio il rischio di subire il commissariamento da parte della Regione o del MiSE.

Dopo i bandi usciti a cavallo tra il 2015 e il 2016, quasi tutti impantanati da ricorsi al TAR, proroghe dei termini, sospensive e richiesta di documentazione sempre più complessa e corposa da parte dell'AEEGSI, ancora una volta siamo di fronte ad un bando parziale, mancante di informazioni fondamentali.

Se le pubblicazioni di fine 2015 erano state indotte dal timore delle sanzioni previste per il mancato rispetto dei termini, in questo caso, riteniamo che, stante il contesto di cui sopra, si potrebbe insinuare un velato intento provocatore.

Per capire meglio quanto ingarbugliata sia ormai la materia "gare d'ambito" ricordiamo tre sentenze del TAR del Veneto riguardanti temi che in molti casi sono stati la causa principale dei rallentamenti delle procedure di gara.

La prima sentenza (n. 181 del 21 febbraio 2017) stabilisce che le opere realizzate all'interno di piani di lottizzazione, con oneri a scomputo, sono di proprietà del Comune, reputando legittima l'esclusione dal rimborso al gestore uscente di queste parti d'impianto.

Contro tale pronuncia è stato fatto ricorso in appello e si attende di vedere come la vicenda giudiziaria si concluderà.

La seconda sentenza (n. 654 del 7 luglio 2017) è relativa alla definizione del valore di rimborso da riconoscere al gestore uscente.

Il Tribunale ha riconosciuto il pieno diritto di proprietà dell'Ente pubblico (Comune di Venezia) di quei cespiti per i quali è stabilita la devoluzione gratuita al termine della concessione, rigettando la ricostruzione suggerita dal gestore (Italgas) secondo cui la devoluzione sarebbe dovuta maturare soltanto alla scadenza (posticipata rispetto all'originaria) indicata dai successivi atti integrativi della prima concessione.

La sentenza, che conferma altre sentenze del passato, stabilisce che il Comune di Venezia è il legittimo proprietario di parte relevantissima degli impianti gestiti sul suo territorio.

La prima conseguenza è che il gestore non può accampare diritti (leggasi rimborso in sede di gara) per questa parte d'impianto.

Ancora una volta è solo attraverso un atto del giudice amministrativo che il Comune riesce a farsi riconoscere in modo corretto la proprietà degli impianti.

Il riconoscimento delle proprietà dei Comuni è un tema non disciplinato dal D.Lgs 164/2000, ancora oggi tutt'altro che risolto e tra i motivi principali dei rallentamenti delle attività propedeutiche alla gara d'ambito.

Sia l'art. 5 del DM 226/2011 che le "Linee guida" non sono bastati a eliminare le divergenze tra Comuni e Concessionarie ed è prevedibile che i TAR saranno sempre più spesso chiamati a dirimere queste questioni.

La terza sentenza (n. 655 del 7 luglio 2017) è relativa al bando di gara pubblicato dal Comune di Venezia, stazione appaltante dell'ATEM Venezia 1.

La pronuncia censura l'aleatorietà delle condizioni di gara dovute alla mancata trasmissione, prima della pubblicazione, della documentazione di gara all'AEEGSI per le verifiche di rito dei dati.

Tali omissioni, è di tutta evidenza, impediscono di conoscere a priori:

Ø l'incidenza in tariffa di situazioni in cui il rapporto VIR/RAB supera il 10%;

Ø il piano economico/finanziario per la futura gestione stante gli investimenti ricompresi nel piano d'ambito.

L'interrogativo che più preoccupa le Amministrazioni concedenti, emerso anche nel corso dei lavori del Congresso dei piccoli Comuni dell'ANCI tenutosi il 30 giugno scorso a San Benedetto del Tronto, è quello relativo agli effetti che il nuovo sistema, una volta avviato, farà discendere dal riconoscimento del titolo di proprietà dell'Ente.

La genesi della proprietà dell'Ente possono essere diverse: devoluzioni gratuite (già maturate o maturande), riscatti anticipati, acquisizione di opere di urbanizzazione realizzate con scomputo oneri, impianti realizzati con assunzione diretta dell'onere economico in capo all'Ente ecc...

La domanda da porsi tuttavia da sempre rimane la stessa: posto che queste opere non saranno valorizzate e non entreranno nel rimborso, quale sarà il vantaggio riconosciuto una volta aggiudicata la gara?

Il comma 3, dell'art. 8 del DM 226/2011, come noto, prevede che ai Comuni proprietari sia trasferita dal gestore entrante la remunerazione sul capitale investito netto relativa alla porzione d'impianto di proprietà.

A questo riguardo un primo problema si lega alla circostanza che la proprietà comunale spesso non trova riscontri nel capitale investito riconosciuto di località. Le ragioni di tali lacune sono cosa nota.

La prima regolazione tariffaria del nuovo corso (RTDG per il periodo 2009-2012) era caratterizzata dalla previsione di un metodo di calcolo del capitale investito basato sui costi storici effettivamente sostenuti.

L'Autorità si avvedeva quasi subito che gli enti locali non erano normalmente in grado di fornire dati certi sui costi sostenuti per gli investimenti sugli impianti e per supplire a tale situazione con la deliberazione dell'AEEG n. 159 del 2008 introduceva, all'art. 7 della stessa RTDG, un meccanismo di determinazione d'ufficio della tariffa di riferimento, utilizzando sostanzialmente valori parametrici con una decurtazione a forfait. I valori che ne risultano sono tendenzialmente molto più bassi di quelli ricostruiti sul dato contabile e devono per di più essere al netto di contributi pubblici e privati, dove i primi spesso altro non sono che le somme attualizzate messe a disposizione dagli Enti per la realizzazione di parti di impianto mentre tra i secondi figurano spesso anche i versamenti per la posa di opere di urbanizzazione con scomputo oneri trattati erroneamente come meri contributi d'allaccio.

In definitiva chi in questi anni ha tentato di ricostruire il costo storico, nel rispetto dei principi fissati dall'AEEGSI, per avere un qualche riconoscimento tariffario è stato deluso dai sistematici dinieghi dell'Autorità, poco incline a rimettere mano alle RAB.

Un'altra preoccupante criticità per gli Enti locali, deriva dal fatto che anche nel caso questi riescano a farsi riconoscere gli investimenti, nel nuovo regime sarà comunque riconosciuta loro la sola remunerazione con esclusione della quota a copertura degli ammortamenti.

C'è chi, nei passati mesi, ha replicato alle richieste pressanti dell'ANCI per un'estensione del beneficio della quota di copertura dell'ammortamento facendo rilevare la natura non imprenditoriale del rischio sopportato dagli Enti nel settore della distribuzione gas. Siamo veramente alle comiche!

Per fortuna i nuovi principi contabili degli Enti locali, previsti dal D.Lgs 118/2011, non danno spazio a tali argomentazioni obbligandoli ad iscrivere nello stato patrimoniale il valore di mercato anche gli impianti del gas, prevedendo gli ammortamenti.

Significativo il parere della Corte dei Conti Lombardia (n. 277/2016) che ribadisce l'obbligo di applicare i principi del citato Decreto Legislativo invitando gli Amministratori pubblici a rivolgersi alla giustizia amministrativa nel caso in cui l'AEEGSI non remunerati totalmente tale patrimonio investito dall'Ente pubblico ([v. Staffetta 27/10/16](#)). Quindi non VIR uguale a RAB ma RAB uguale a VIR.

L'insieme di queste circostanze, di cui si sta lentamente acquisendo più consapevolezza, rendono le gare poco attraenti per gli Enti locali proprietari di tutto o parte dell'impianto di distribuzione del gas naturale, a maggior ragione laddove a tutt'oggi sono riconosciuti canoni rilevanti con cui spesso si regge il bilancio dell'Ente (parliamo di almeno 2.000 Comuni su circa 7.000 metanizzati).

Gli scarni benefici per i Comuni, previsti dalle norme che disciplinano i bandi delle gare d'ambito, venendo meno di fatto, come detto, la remunerazione del capitale investito, rischiano di ridursi a zero in sede di gara essendo sempre più chiaro che il confronto competitivo tra i partecipanti alle gare sarà molto spesso inesistente stante la dimensione degli ambiti "papabili" da pochi soggetti economicamente molto forti.

Lo dimostra l'esito della gara dell'ATEM MILANO 1 che ha ricevuto due sole offerte (l'incumbent A2A e 2i Rete Gas) e dell'ATEM TORINO 2 che ha chiuso la raccolta offerte con un solo candidato (Italgas), incumbent in questo ambito.

Come già più volte scritto, questa riforma rischia seriamente di non trovare reale applicazione stante la situazione normativa, complicatissima e contraddittoria, che rende praticamente impossibile istruire in molti casi la documentazione di gara.

Basti dire che la stessa Authority, stante la mole di lavoro che si va accumulando solo per le verifiche degli scostamenti VIR/RAB cui si dovrebbero aggiungere le documentazioni relative ai bandi di gara, ha pubblicato un bando per affidare ad una società terza il compito di effettuare queste verifiche.

I problemi oggettivi che frenano, addirittura di fatto bloccano, questa riforma crediamo siano noti a tutti e se qualcuno deve fare atto di contrizione non sono certo gli Enti locali o i gestori ma la normativa ipertrofica ed in continua evoluzione.

Ecco perché riteniamo che le minacce di commissariamento delle stazioni appaltanti ([v. Staffetta 13/07](#)) non siano la soluzione.

Riteniamo quindi che si debba affrontare con oggettività e professionalità la materia avendo il coraggio di rimettere mano a tutto, non escluso un vero e proprio reset, puntando a norme semplici

ed applicabili come quelle che fino a pochi anni fa hanno garantito a questo importante servizio sviluppo, gratificazione dei soggetti coinvolti e servizio di livello qualitativo molto elevato. Vedere confronti con le realtà dei Paesi europei.

-  [Allegato A Elenco Comuni ATEM VA 3 Sud](#)
 -  [Allegato D SCHEMA Domanda di Partecipazione](#)
 -  [Bando ATEM VA 3 Sud Sito BA](#)
 -  [Bando GUCE 2017-OJS131-269036-it](#)
 -  [DGUE](#)
 -  [Tar VE 3 sentenze 161 654 e 655](#)
-