

Gare gas, così la macchina non può partire

“Tornare al DM 226/11”. L'analisi di Giulio Gravaghi di Sciara



Dal nodo VIR-RAB agli impianti di proprietà comunale, dal Jobs Act alle reti costruite coi piani di lottizzazione, dai comuni non metanizzati ai piani di sviluppo: nell'analisi che segue Giulio Gravaghi di Sciara, società attiva nella consulenza ai Comuni sulle gare per la distribuzione gas, mette in fila diversi elementi di criticità a causa dei quali, scrive, le gare d'ambito anche dopo le ultime proroghe difficilmente potranno partire. Almeno, conclude, non senza interventi di semplificazione e un ritorno alla versione originaria del decreto criteri 226/11

A distanza di 16 anni il D.Lgs 164/2000 (decreto Letta) rimane un punto fermo nel processo di liberalizzazione del servizio di distribuzione del gas naturale.

Purtroppo la legislazione e la normativa succedutesi negli anni hanno reso molto complesso e pressoché inattuabile questa riforma che mirava ad aprire questo mercato alla concorrenza tra operatori per far prevalere efficienza, innovazione tecnologica, ottimizzazione dei costi e razionalizzazione degli impianti non più frammentati e organizzati per singolo Comune.

Dopo oltre 800 provvedimenti legislativi e normativi, decine e decine di ricorsi alla Giustizia Amministrativa con fiumi d'inchiostro versati per argomentare su queste fantomatiche gare a livello di ATEM e un recentissimo provvedimento legislativo che sposta in avanti i termini di pubblicazione delle gare per l'individuazione del gestore unico del servizio di distribuzione del gas a livello di ATEM e cancella le penalizzazioni economiche a carico dei Comuni inadempienti, oggi regna la massima incertezza sul futuro e possiamo certamente affermare che la situazione di stallo venutasi a creare rischia di creare ulteriori danni al sistema. E certo bene non hanno fatto i pareri di AEEGSI e AGICOM, presentati con una conferenza stampa comune, subito stigmatizzati dalle Associazioni delle imprese e dei Comuni.

Qui ci proponiamo un'analisi dei vulnus di un servizio che pochi anni fa il mondo ci invidiava.

Innanzitutto va detto che il continuo procrastinare i termini di pubblicazione dei bandi di gara, indipendentemente dalle motivazioni, e senza proporre soluzioni semplici e facilmente applicabili aumenta alcune preoccupazioni sul sistema della distribuzione del gas in quanto:

- nell'ormai lontano 31 dicembre 2012 sono scadute tutte le concessioni del servizio di distribuzione del gas naturale, ad eccezione di quelle assegnate con gara ad evidenza pubblica, come previsto dall'art. 23, comma 1 della Legge 51/2006;

- il DM 226/2011 ha previsto che le gare avrebbero dovuto cominciare a svolgersi entro due anni (inizio 2014), anche per limitare per quanto possibile l'esercizio degli impianti in condizioni contrattuali "precarie".

Questo stato di fatto sta creando grossi problemi all'esercizio con il rischio che ne risenta la qualità e al limite la sicurezza di un servizio certamente delicato.

Ci riferiamo al fatto che:

- in questi anni sono crollati gli investimenti con pesanti ricadute negative non solo sugli impianti ma anche sui fornitori di beni e servizi;
- la gestione degli impianti spesso si limita all'attività minima d'esercizio;
- si segnalano casi in cui si rifiutano allacci in vista delle gare d'ambito;
- gli impianti sono sempre più vecchi: al nord ci sono centinaia di impianti in esercizio con componenti risalenti ai primi anni '50 del secolo scorso e nessuno in questo momento pensa a piani d'ammodernamento.

E veniamo alle gare d'ambito dove la situazione è kafkiana: tutti vogliono le gare per dare attuazione alla riforma ma chi si scopre viene investito da ricorsi e/o censure.

Finora abbiamo visto pubblicare 14 bandi di gara: tutti hanno collezionato ricorsi al TAR e quelli esaminati dall'AEEGSI sono stati oggetto di chiarimenti, approfondimenti o addirittura censure. Tre di questi bandi sono stati ritirati o procrastinati molto avanti nel tempo. Al momento non ci risulta che qualche bando sia "operativo". Tutto questo in un periodo in cui la legge prevedeva ne fossero pubblicati ben 82.

In una recente riunione degli operatori del settore e delle Autorità competenti (MiSE e AEEGSI) i partecipanti hanno convenuto che l'attuale procedura per la preparazione della gara, lo svolgimento della stessa e il passaggio degli impianti al gestore d'ambito è troppo farraginoso e complessa. Di fatto così com'è oggi architettata non funziona e abbisogna di correttivi che semplifichino e ne riducano il percorso procedurale.

In questo momento il disagio e la sfiducia dei soggetti coinvolti in questa incredibile esperienza è elevato e tende a diffondersi. Una situazione che desta sempre maggiori preoccupazioni viste le continue mortificazioni sul piano imprenditoriale e istituzionale. La tendenza è quella di fare "melina" in attesa di norme semplici, applicabili e certe. Non va a questo proposito dimenticato che molti Comuni e gestori avevano elaborato e concordato quanto richiesto ai fini della gara già nel 2013, materiale in gran parte da rifare causa il sopravvenire di continue nuove norme in corso d'opera. Soldi buttati!

La maggior parte dei distributori oggi attivi sono sempre più coscienti di dover lasciare anticipatamente (a volte molti anni prima della scadenza naturale della concessione) un mercato che offrirebbe loro ancora buone opportunità.

Hanno a suo tempo accettato che non gli venga riconosciuta alcuna indennità per il mancato lucro ma con la prospettiva che gli impianti sarebbero stati loro pagati dai gestori entranti calcolandone il valore con il criterio della stima industriale (VIR), metodologia richiamata in quasi tutte le concessioni stipulate prima del DM 164/2000.

Molto significativi per capire lo stallo odierno alcuni interventi al "Forum normazione e sicurezza gas" organizzato da UNI CIG a Milano il 13 e 14 giugno 2012.

Interessante quando il relatore (noto avvocato esperto del settore) spiegò la natura e finalità del VIR e della RAB:

“Avere ben chiara la differenza tra **VIR e RAB** è di fondamentale importanza per interpretare correttamente le convenzioni in essere e calcolare in modo corretto il valore contrattuale dell'indennizzo spettante al gestore uscente (VIR), senza confondere tali valori di tipo contrattuale con valori diversi (RAB) aventi invece finalità meramente tariffarie.

La differenza tra VIR e RAB viene in rilievo solo in occasione delle prime gare.

Tra dodici anni l'indennizzo al gestore uscente verrà calcolato tenendo conto della RAB e non più del VIR”.

E proseguì: “Con il VIR il Legislatore ha inteso riconoscere al gestore uscente un congruo indennizzo nel momento in cui, dovendo riconsegnare all'Ente concedente l'impianto (che non può certo essere rimosso), il gestore stesso lascia sul territorio un bene che, potendo ancora essere utilizzato appieno per la gestione del servizio da parte del nuovo concessionario, continua ad avere un valore (residuo) in termini industriali.

La RAB è un dato parametrico introdotto dall'AEEGSI a fini tariffari e non impatta sui rapporti contrattuali in essere tra Enti concedenti e gestori del servizio.

Rappresenta l'indicatore virtuale e forfettario di valore del capitale investito netto calcolato sulla base delle regole di volta in volta dettate dall'AEEGSI allo scadere di ogni quadriennio di regolazione tariffaria.

E' evidente che calcolare il valore dell'indennizzo spettante al gestore uscente facendo riferimento al VIR piuttosto che alla RAB conduca a risultati diversi”.

Ricordiamo che il Consiglio di Stato, in sede consultiva per gli atti normativi, così si è espresso: “il valore di rimborso (VIR) nel primo periodo è in genere maggiore del valore della rete riconosciuto dalla regolazione tariffaria (RAB) in quanto il primo è il valore industriale dell'impianto, mentre il secondo è un valore basato solo sui costi storici degli investimenti effettuati e definito con finalità tariffarie” (CdS n. 3598 del 28/9/2011)

Chiedere ragione degli scostamenti VIR/RAB superiori al 10%, delibera AEEGSI 310/2014/R/gas, è semplicemente assurdo, fuorviante ai fini della razionalizzazione del processo. E tuttavia fa parte delle incombenze che complicano e appesantiscono inutilmente le procedure in quanto le situazioni anomale sono in numero elevatissimo, forse superiore a quelle nei limiti.

E che dire delle Amministrazioni comunali investite di responsabilità su una materia complessa e specialistica di cui hanno scarsa conoscenza e ancor meno esperienza.

Utopistico aspettarsi da loro, pur in presenza di un impegno notevole, risultati in grado di essere raggiunti superando difficoltà normative e procedurali incredibili.

Velleitario pensare che l'Ente locale sia in grado di confrontarsi ad armi pari con i gestori del servizio, preparati ed esperti di questa materia.

Ma parliamo di uno dei problemi nodali di questa riforma: il riconoscimento del valore degli **impianti di proprietà dell'Ente locale** e della relativa rendita.

Con le regole vigenti i Comuni proprietari delle reti non sono in grado di produrre la documentazione richiesta all'uopo dall'AEEGSI per la semplice ragione che non è possibile estrapolare dai bilanci finanziari dell'Ente locale documentazione tipica dei bilanci patrimoniali propri delle società di capitale. E le alternative previste sempre dall'Autorità per riconoscere, e quindi remunerare il capitale investito (RAB depresse, etc.), sono dei palliativi che, al di là dei sofismi e dei giri di parole, vedranno questi capitali dati in uso gratuito ai gestori che si aggiudicheranno le gare, con gli Enti locali che vedranno “evaporare” canoni spesso determinanti nel bilancio comunale. La cosa diventerà drammatica laddove i Comuni dovranno continuare a pagare le rate del mutuo acceso qualche anno fa proprio per riscattare l'impianto di distribuzione del gas.

Infine su questo argomento va detto che l'eventuale offerta di vendita, non vincolante, degli impianti di proprietà pubblica a prezzi che non siano di mercato porta direttamente al possibile danno erariale all'Ente pubblico di cui dovranno rispondere gli amministratori.

E queste situazioni paradossali stanno inducendo molte Amministrazioni pubbliche a non dar corso alle incombenze di gara (vedi Comune Lecco).

Altri nodi di difficile soluzione sono quelli legati alla gestione del personale dopo l'entrata in vigore del “**Jobs act**”, il riconoscimento delle reti costruite nell'ambito di **piani di lottizzazione**, i progetti di **metanizzazione dei Comuni non ancora serviti** da questa fonte energetica, i **piani di sviluppo degli impianti esistenti** e gli interventi di **manutenzione straordinaria** da programmare per i dodici anni di durata della nuova concessione.

Grande incertezza sta creando anche il fatto che molte delle perizie e dei programmi di sviluppo da allegare ai bandi di gara **non sono stati approvati dai competenti organi (Giunte o Consigli comunali)**, come previsto dal TUEL, con il rischio che di fatto siano nulli.

Questa situazione di stallo e di grande incertezza per il futuro di questo settore andrebbe valutata tenendo conto anche del ruolo svolto dalle **società di consulenza**, o da professionisti autonomi, che pur di acquisire incarichi professionali hanno offerto sconti sulle Una Tantum a rimborso delle spese istruttorie e di gara fissate dalla delibera AEEGSI 407/2012 che mediamente superano il 70% e in alcuni casi addirittura il 90%. Somme che non possono garantire servizi all'altezza delle esigenze, tenendo conto della carenza professionale in materia nell'ambito comunale.

Con il risultato che spesso si privilegia la “razionalizzazione” del servizio offerto a scapito della qualità dell'intervento. Ne è un esempio la forzatura interpretativa di quanto previsto dal DM 226/2011 circa i soggetti deputati a svolgere le **funzioni propedeutiche alla gara**: anziché far svolgere ai singoli comuni le funzioni fondamentali, come previsto dalla legge, si è spesso preferito concentrare tutta l'attività sulla stazione appaltante, con mortificazione di fatto dei singoli comuni e dei più piccoli in particolare.

Questo quadro, che si limita ad evidenziare problematiche facilmente riscontrabili, dovrebbe essere quello in cui si concretizzano le gare d'ambito?

Noi crediamo di no e, come andiamo scrivendo da due anni, per arrivare all'attuazione della riforma del sistema di distribuzione del gas naturale occorre semplificare le procedure, ritornando al disposto del DM 226/2011 che aveva cercato in primo luogo di favorire la razionalizzazione del sistema favorendo l'uscita da questo mercato di oltre 160 aziende.

Teniamo conto che tante complicazioni introdotte in questi anni poco hanno a che vedere con le tariffe applicate ai cittadini per questo servizio e non si spiegano in un mercato che vede la presenza di gestori con oltre il 50% della RAB in 121 ATEM su 177 (dati AGCM).

Sacrificare ancora una volta i Comuni ed i piccoli gestori mortificandone gli introiti da questo servizio, o addirittura espellendoli, senza alcuna compensazione rischia di impoverire il Paese e le sue espressioni istituzionali ed imprenditoriali, a solo vantaggio di pochi noti competitor.

Sarebbe opportuno riprendere le esperienze delle gare ad evidenza pubblica effettuate per singoli Comuni negli anni scorsi facendone tesoro nell'indispensabile processo di revisione, razionalizzazione e semplificazione delle attuali procedure di gara.