

## Gas, cosa insegna il fallimento della riforma. E cosa fare ora

*Un commento della società di consulenza Sciara*



*Mentre il tema concessioni sta tomando al centro del dibattito in vari settori, quelle del gas sembrano ancora più che mai impastoiate in una "riforma fallita", come senza mezzi termini la chiama **Giulio Gravaghi**, amministratore di Sciara, società di consulenza attiva nell'assistenza degli enti locali nelle procedure di gara. Nella convinzione che vada essa stessa al più presto "riformata" – compito per la nuova maggioranza e il nuovo collegio Arera – Gravaghi nell'articolo che segue avanza alcune proposte su cose da fare subito per provare a far partire davvero la macchina. Tra queste: omogeneizzare le leggi di riferimento, rivedere le delibere Arera che contrastino con norme vigenti, riformare le linee guida MiSE, riformulare le RAB, monitorare l'avanzamento dei lavori nei 177 ATEM. E ancor prima, agevolare la cessione degli asset a VIR, pubblici e privati, favorendo una tendenza già in atto, dare garanzie sul riconoscimento dei nuovi investimenti e definire una procedura semplificata per le gare.*

Con la nomina dei componenti il Collegio di ARERA (Stefano Besseghini presidente, affiancato da Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia) si è completato il quadro delle figure che istituzionalmente sono responsabili delle problematiche energetiche, dopo i presidenti delle commissioni parlamentari competenti (Gianni Pietro Girotto al Senato, Barbara Saltamartini alla Camera), il ministro allo Sviluppo Economico, Luigi di Maio, e i sottosegretari con deleghe in materia energetica, Andrea Cioffi e Davide Crippa. Persone nuove, esperte del settore, da cui ci aspettiamo nuovi modi di operare e cambiamenti radicali per molte delle scelte fatte in passato dai loro predecessori, che spesso le hanno giustificate con la volontà di tutelare i consumatori. Scelte però a volte difficilmente condivisibili, che certamente non hanno prodotto alcun beneficio ai consumatori, ma hanno prodotto burocratizzazione, conflittualità e quindi costi maggiori.

Il MiSE su problematiche fondamentali non ha saputo o voluto dare linee politiche chiare, assecondando troppo spesso deliberazioni di ARERA aventi contenuti più di natura legislativa che regolatoria. Deliberazioni spesso censurate da TAR, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e Tribunali Civili. Un tema gestito molto male, pur interessando 7.000 Comuni e quindi gran parte della popolazione e delle imprese del nostro Paese, è ad esempio la riforma del servizio di distribuzione del gas naturale. Questa riforma, resa operativa dal DM 226/2011 (uno dei padri ne fu proprio Stefano Saglia, allora sottosegretario al MiSE), prevedeva l'istruzione e la successiva effettuazione di gare ad evidenza pubblica per l'individuazione di un soggetto capace di efficientare e rendere competitivo economicamente il servizio nei 177 ambiti in cui è stata suddivisa l'Italia. Il tutto avrebbe dovuto concludersi entro il 2014/2015. Una norma di legge frutto di estenuanti mediazioni, attraverso le quali si arrivò alla condivisione di un testo rispettoso degli equilibri individuati tra i vari interessi in gioco. Un punto particolarmente qualificante e garantista, soprattutto per gli operatori destinati ad uscire da questo mercato e per gli Enti locali proprietari degli impianti, era il riconoscimento del valore industriale residuo degli impianti (VIR) calcolato nel rispetto delle modalità previste dalle concessioni vigenti, applicando i criteri del RD 2578/1925. La RAB, da poco introdotta con delibera ARERA 159/2008, e l'obbligo di segnalazione dei casi di scostamento VIR/RAB superiori al 25%, veniva citata per finalità meramente statistiche. Va ricordato che il D.Lgs 164/2000 stabiliva che la RAB avrebbe dovuto diventare riferimento per la valorizzazione dei cespiti solo nella II° tornata di gare (12 anni dopo l'effettuazione del primo giro di gare). Tutto questo negli anni è stato profondamente sconvolto da nuove norme di legge (Linee Guida

MiSE e DM 106/ 2015) e da centinaia di deliberazioni di ARERA, queste ultime spesso in contrasto o addirittura sostitutive di norme di legge.

Le modifiche introdotte più rilevanti hanno previsto di:

1) Passare dal valore teorico del costo di ricostruzione a nuovo degli impianti ad un valore che tiene conto della realtà impiantistica in essere. Ragionare sulla base dell'esistente, che in gran parte è sotto terra, ha acceso contenziosi perniciosi che, in alcuni casi, hanno visto addirittura l'effettuazione di carotaggi costosi ed invasivi;

2) Introdurre delle linee guida MiSE, in sostituzione dei criteri di cui al glorioso R.D. 2578/1925, creando grande confusione nel calcolo dei VIR con il risultato che l'effetto sperato di riduzione del loro valore si è spesso tradotto in aumenti anche consistenti;

3) Spingere per imporre di fatto la RAB come valore commerciale, oltre che tariffario. Scelta deleteria sostenuta da una FAQ del MiSE, che addirittura la indica come riferimento per la valorizzazione degli impianti di proprietà pubblica, pur non esistendo norma di legge in tal senso. Nonostante la ferma opposizione di ANCI, i grandi players del settore la spacciano come regola assodata creando così spesso motivi di contrasto.

4) Imporre la RAB come criterio di valorizzazione degli impianti è stato un errore ancor più grave considerando che gran parte delle RAB non tengono conto delle realtà oggettive relative agli investimenti effettuati, né tanto meno delle proprietà pubbliche, ma sono stabilite d'ufficio da ARERA.

5) Non reiterare le tutele economiche, previdenziali e sindacali previste dal Decreto del 2011, annullato dal disposto del "Jobs act", scelta che sta creando forti preoccupazioni e tensioni tra il personale che sarà trasferito all'azienda vincitrice della gara.

Va detto infine che da oltre sei anni l'attività delle aziende che gestiscono il servizio di distribuzione si limita all'ordinario in quanto oltre il 90% delle concessioni sono scadute *ope legis* il 31/12/2012 e anche molte di quelle assegnate con gara ad evidenza pubblica (circa il 10% del totale) sono prossime alla scadenza naturale, se non già scadute. L'incertezza del futuro ha spinto molti distributori a procrastinare nel tempo gli investimenti necessari al mantenimento dell'efficienza di un servizio che per sua natura richiede il massimo impegno, innanzitutto sul piano della sicurezza. Ciò ha prodotto anche danni enormi ai fornitori di beni e servizi e certamente non ha giovato al sistema distributivo. In questi anni nessuno si è preoccupato di predisporre un piano per la sostituzione delle reti obsolete che, soprattutto al nord Italia, in molti casi risalgono agli anni '50, alcune agli anni del primo dopo guerra. ARERA ha disposto che tali interventi non rientrino nel piano investimenti da presentare in sede di gara ATEM in quanto rischierebbero di incidere negativamente sulla tariffa al consumatore finale.

Risultato di tutte queste novità, e di altre di valenza minore, è stata la paralisi della riforma: ad oggi è stata esperita solo la gara di Milano 1 ed altre 2 (Torino 2 e Belluno) pare siano in dirittura d'arrivo. Il fallimento della riforma, perché di fallimento si deve parlare, come si è detto ha delle ragioni ben precise. A nulla sono valsi i pareri e le sentenze contrarie a queste innovazioni formulate dalla Corte dei Conti lombarda, del TAR Lombardia, da numerosi esperti e i ricorsi ancora pendenti ai TAR e anche ai Tribunali Civili e penali. A nulla è valsa finora l'entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011 che, rivoluzionando i criteri di formulazione dei bilanci comunali, rende ancora più stridente la norma di legge con le delibere ARERA. Allo stallo della riforma si unisce la ferma presa di posizione di molti Sindaci che, presa coscienza del danno che ne avranno dalle gare d'ambito e dai meccanismi sottesi di valutazione degli impianti, rifiutano apertamente di proseguire nelle attività che a loro competono nella predisposizione dei documenti di gara.

Certo uscire da questa situazione, come già paventato ([v. Staffetta 03/08/17](#)), non sarà per niente facile e richiederà una forte volontà politica e grande impegno da parte di tutti i protagonisti della riforma. Ma a distanza di oltre 8 anni la riforma così come a suo tempo pensata è ancora valida?

Certamente non è più sostenibile la teoria secondo la quale il servizio di distribuzione del gas naturale deve essere razionalizzato attraverso il consolidamento di grandi gruppi privati con l'espulsione di aziende medio-piccole e forti penalizzazioni per gli Enti locali. La profonda mutazione del quadro politico e delle aspettative dei fruitori di questo servizio, dovrebbe essere di stimolo per la "riforma della riforma" invertendo la tendenza, favorita in questi anni, che per altro non ha prodotto nulla. Si è preso coscienza, non solo nel servizio di distribuzione del gas ma in tutte le utility, che il servizio fornito da

aziende sempre più grandi non migliora assolutamente ma è sempre più spersonalizzato e complesso da fruire. La realtà è che le grandi aziende, attraverso questi processi di aggregazione, possono realizzare economie di scala che ne aumentano il profitto, ma non il livello di efficienza e la qualità del servizio. Obiettivo primario per queste grandi aziende resta la massimizzazione del profitto e la remunerazione dell'investitore azionista.

Paradossale che aziende che operano con tariffe amministrative ed in regime di monopolio siano quotate in borsa, regno della competizione finanziaria e della concorrenza! Rivalutare il ruolo di aziende medio-piccole, pubbliche o private, deve essere tenuto in debita considerazione in quanto queste sono in grado di soddisfare tutti gli elementi e gli standard di qualità e sicurezza richiesti, magari con una maggiore attenzione ai clienti e al territorio.

Disciplinare il ruolo dell'Ente locale diventa prioritario in quanto questi deve indirizzare, pianificare e controllare l'operato dei soggetti che svolgono il servizio, pubblici o privati che siano, ma va anche tutelato economicamente quale concedente la concessione e proprietario di parte degli impianti. Sul piano squisitamente legislativo e normativo sarebbe auspicabile:

- a) Omogeneizzare le leggi di riferimento eliminando le incongruenze e i conflitti;
- b) Rivedere, modificandole o cancellandole, le delibere ARERA che non rientrino nelle competenze del Regolatore o contrastino con norme di legge;
- c) Riformare le linee guida varate dal MiSE e recepite nella legislazione con il DM 106/2015 che andrebbe anch'esso rivisto in alcuni punti;
- d) Riformulare le RAB, con il coinvolgimento dei Gestori del servizio e degli Enti locali, per renderle rispondenti alle realtà dei vari Comuni metanizzati.

In attesa di scelte politiche che diano risposte ai dubbi esposti attraverso nuove norme che delineino un quadro molto innovativo caratterizzato da efficienza, sicurezza, economie operative e rivolto al soddisfacimento reale dei bisogni dei clienti. Ma i tempi non saranno brevi per cui sono improcrastinabili scelte immediate capaci di recuperare o ricreare lo spirito originario del DM 226/2011 rispettoso delle concessioni e degli interessi dei soggetti interessati, pubblici e privati. Fondamentale, in questa fase, è il monitoraggio dello stato d'avanzamento dei lavori nei 177 ATEM. Riteniamo debba essere il MiSE a farsi carico di raccogliere queste informazioni per avere dati certi su cui riflettere per definire il percorso più idoneo verso la pubblicazione dei bandi di gara.

Certamente rileveremo situazioni che confermano il fallimento della riforma:

- a) stazioni appaltanti che nemmeno hanno avuto il riconoscimento dai Comuni dell'ATEM di riferimento;
- b) convenzione tra i Comuni dell'ATEM ancora in alto mare;
- c) VIR e Piani di sviluppo che non hanno l'approvazione degli organi istituzionali previsti dal TUEL;
- d) VIR non condivisi dalle parti;
- e) Documentazione relativa ai rapporti VIR/ RAB carente e confusa;
- f) Bandi di gara approssimativi dei quali pochissimi esaminati da ARERA.

In attesa di nuove norme, strutturate in modo idoneo ad essere facilmente applicate, sarebbe opportuno:

- 1) Agevolare la cessione degli asset a VIR, pubblici e privati, favorendo una tendenza in atto da qualche tempo (vedi operazioni di compra-vendita di aziende concluse in questi ultimi tempi) secondo le regole civilistiche e di mercato.
- 2) Dare garanzie sul riconoscimento in tariffa dei nuovi investimenti, soprattutto quelli destinati all'ammodernamento, ringiovanimento e razionalizzazione delle reti più vecchie.
- 3) Dare corso all'effettuazione delle gare con procedura semplificata (da definire) negli ATEM che abbiano completato la fase istruttoria.

4) Predisporre un cronoprogramma di lavoro con una tempistica realistica delle cose da fare.

Le ipotesi di lavoro suggerite traggono spunto dall'esperienza e dalla conoscenza di centinaia e centinaia di situazioni (quasi un migliaio) a livello nazionale. Non hanno l'ambizione di essere esaustive di una problematica così complessa ma semplicemente un contributo ed uno stimolo per un confronto finalizzato ad individuare le condizioni migliori per realizzare la riforma del servizio di distribuzione del gas naturale con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza, la sicurezza e la convenienza.

*Precedenti contributi di Sciara sulle gare gas sono stati pubblicati sulle Staffette del [9/10/14](#), [9/12/14](#), [10/02/15](#), [11/3/15](#), [20/11/15](#), [24/02/16](#), [22/04/16](#), [27/10/16](#), [27/01/17](#), [3/08/17](#) e [22/03](#).*

---

© Tutti i diritti riservati

E' vietata la diffusione e o riproduzione anche parziale in qualsiasi mezzo e formato.