

Gare gas, serve un provvedimento ponte

Un commento della società di consulenza Sciara

*Al settore delle gare gas, in una fase di stallo della riforma, servirebbe un provvedimento ponte che permetta di rinnovare le concessioni fosse pure per pochi anni in attesa di una nuova articolazione delle gare. Quella attuale infatti porta il sistema verso un oligopolio in cui i due maggiori operatori si avviano ad aggiudicarsi 130 gare sulle 174 previste. Lo sostiene nell'analisi che segue **Giulio Gravaghi**, amministratore unico di Sciara, società attiva nella consulenza agli enti locali nella preparazione e gestione delle procedure di affidamento.*

In un recente convegno dedicato al futuro delle gare gas, paludati rappresentanti di istituzioni e imprese hanno sentenziato che nel 2019 si avvieranno decine e decine di gare per la scelta del gestore del servizio di distribuzione del gas naturale a livello di ATEM.

Costoro ne sono talmente convinti che ancora una volta hanno messo a budget grandi investimenti che, come negli anni scorsi, hanno buone probabilità di non poter essere realizzati se non si correggono gli attuali meccanismi di gara.

Sono i fatti a demolire queste ottimistiche affermazioni.

Recentemente due stazioni appaltanti (ATEM Como 2 e Bergamo 3), probabilmente mal consigliate, hanno pubblicato il bando di gara rimediando ognuna un ricorso al TAR.

L'unica gara arrivata a conclusione, con la conferma del gestore uscente (ATEM Milano1 - Unareti del gruppo a2a), da troppi presentata come un primo virtuoso esempio di iter conclusosi positivamente, nelle scorse settimane è stata impugnata da 2i Rete Gas (secondo concorrente) che in un fascicolo di oltre 100 pagine presenta al giudice le proprie doglianze.

Sono stati pubblicati finora 19 bandi di gara tutti bloccati da ricorsi, rinvii delle scadenze e qualcuno è stato ritirato.

Cosa ci riserva il futuro? A legislazione vigente, nulla di buono.

Gli Enti locali sono sfiduciati. Anni spesi a rincorrere normative in continua evoluzione, spendendo tempo e denaro per produrre documentazione in continuo aggiornamento, troppo spesso cestinata per il sopravvenire di nuove norme o scadenze assurde da rispettare pena l'invalidazione da parte di ARERA, ne hanno fiaccato la volontà di fare.

Preoccupatissimi sono quegli Enti locali proprietari degli impianti di distribuzione del gas che oggi percepiscono un buon canone, importantissimo per il bilancio dell'Ente, che a legislazione vigente rischia di essere pressoché azzerato a gara conclusa. E la preoccupazione è maggiore di fronte a Gestori che hanno deciso di valutare a RAB le proprietà pubbliche, pur non essendo supportati da norme di riferimento.

I Gestori fanno "melina" (naturalmente non i due incumbent che invece spingono perché le gare si facciano e si facciano con le regole attuali) stanchi di dover continuamente produrre documenti che, grazie a regole assurde, debbono essere periodicamente aggiornati, con la prospettiva di essere espulsi dal mercato a condizioni spesso inaccettabili.

Gli incumbent non hanno questi problemi; forti del loro strapotere condizionano pesantemente e spesso bloccano, la condivisione con l'Ente locale dei valori di rimborso.

Non vogliono riconoscere all'Ente locale la proprietà delle reti realizzate nell'ambito di lottizzazioni e delle reti per le quali è maturata la devoluzione gratuita. Per queste propongono di posticipare il trasferimento di proprietà quando si farà la gara d'ambito naturalmente procrastinando anche il trasferimento della rendita tariffaria sul capitale investito (RAB).

Per tutte le proprietà pubbliche propongono la valutazione a RAB che, in mancanza di normativa specifica, giustificano con una FAQ del MiSE.

Rifiutano il confronto per la verifica della RAB (elemento dogmatico per chi ci crede) che spesso è d'ufficio, non è rappresentativa degli investimenti realmente fatti nel tempo e non comprende gli investimenti pubblici.

Per non dire dello "spacchettamento" della RAB che, nonostante sia previsto da ben due delibere ARERA, rimane lettera morta.

La novità legislativa, di cui ancora non parla quasi nessuno, vera ciliegina che rischia di destabilizzare il sistema tariffario, è l'entrata in vigore nel 2017 per tutti i Comuni d'Italia, del d.lgs 118/2011.

Una legge che rivoluziona le modalità di formulazione dei bilanci degli Enti pubblici e impone che le reti di distribuzione del gas siano patrimonializzate a valore di mercato con ammortamento al 3%.

Niente a che vedere con la regolazione tariffaria stabilita da ARERA con deliberazione 159/2008 e ss.mm.ii, su cui prevale da un punto di vista di gerarchia delle fonti.

Queste situazioni stanno favorendo la presa di coscienza dei Sindaci di numerosi Comuni proprietari di impianti che, nel rispetto della legislazione vigente, cedono gli asset della distribuzione gas, con procedure ad evidenza pubblica, a prezzi quasi sempre uguali, se non superiori, ai valori di mercato (VIR)

Curioso che anche i paladini della RAB per le gare d'ambito partecipino a queste gare e comprino a valori di mercato (VIR), sempre ben superiori ai valori delle RAB.

E il Parlamento tace; e il MiSE tace; e ARERA tace.

Ma la novità, che dovrebbe convincere le Istituzioni a farsi carico velocemente della riforma della riforma, è l'atto di segnalazione n. 4 del 17/10/2018 che **ANAC** ha fatto al Governo.

Il documento così com'è articolato, i presupposti a cui si ispira e gli obiettivi che si pone, si presta a facili critiche stante l'evidente scarsa conoscenza del settore della distribuzione del gas. Ma se questo sarà certamente il cavallo di battaglia di chi vuole che le gare si facciano con le regole attuali, le riflessioni e le censure indicate da ANAC non vanno né sottovalutate né tantomeno ignorate.

La prima osservazione di ANAC, che certamente farà sorridere gli stakeholder, dice:

"Tra i fenomeni degni d'interesse è emersa una singolare dislocazione fisica tra la sede legale del Concessionario che svolge il servizio e quella degli Enti locali titolari delle concessioni che fruiscono del servizio stesso."

"La presenza sul territorio nazionale di un numero di Gestori relativamente contenuto che realizza il servizio per un numero elevato di enti locali (piccoli e medi). Tale situazione sembra determinare una sorta di dumping e, quindi, il rovesciamento delle norme sulla concorrenza, laddove pochi gruppi di grandi dimensioni risultano Concessionari in assenza di una procedura di gara, determinando alcuni monopoli di fatto."

"Se ciò si può comprendere alla luce del risalente quadro normativo, antecedente al 2000, oggi è necessario riaffermare che gli Enti locali sono tenuti a individuare i Concessionari mediante procedure ad evidenza pubblica."

ANAC rileva che il fenomeno accennato pone una serie di questioni:

Una prima questione riguarda **le tariffe applicate agli utenti finali** e gli svantaggi per il mercato derivanti dalla presenza di alcuni possibili monopoli. Considerato, infatti, che i valori delle Tariffe agli utenti sono determinati anche attraverso i costi di gestione comunicati e documentati dagli stessi concessionari, oltre che dai parametri indicati da ARERA, senza il coinvolgimento degli Enti locali e dei clienti finali. La situazione attuale rischia di consentire ad una limitata platea di Concessionari di incidere indirettamente sulle Tariffe.

Per comprendere più analiticamente il fenomeno, dovrebbero essere operati confronti tra le tariffe applicate alla clientela e la qualità del servizio dove operano Concessionari che raggruppano un rilevante numero di Concedenti, rispetto ai casi nei quali ciò non avviene.

Una seconda questione è che non sembra del tutto possibile che la migrazione di grandi Concessionari verso aree territoriali lontane rispetto alla loro sede legale, sia riconducibile solo a un aspetto di politica aziendale, ancorché possibile e salvo ulteriori approfondimenti.

Una terza questione, stigmatizzata da ANAC, attiene al **rilevantissimo numero di concessioni scadute** nel settore della distribuzione del gas, ove le concessioni scadute sono oltre 6.000 e quelle in corso di validità assommano a poche centinaia. Ricorda a tale proposito che il D.Lgs 164/2000 stabilisce che le gare devono essere avviate almeno un anno prima della scadenza per evitare soluzioni di continuità. Qui la proroga è generalizzata dal 31/12/2012 e da allora non vengono

pubblicate gare pubbliche per individuare i concessionari. Allo stato attuale le predette concessioni sopravvivono con proroghe sistematiche, ancorché limitate all'esercizio ordinario. ANAC rileva in questo stato di cose un fenomeno di dumping da porsi in stretta relazione con l'ingente numero di concessioni scadute: in altre parole, gli Enti pubblici potrebbero essere stati condizionati, da advisor e gestori, a mantenere in essere le concessioni mediante le proroghe per evitare il rischio di un'interruzione di pubblico servizio e per non affrontare la complessità tecnica di bandire procedure ad evidenza pubblica.

Una ulteriore questione evidenziata da ANAC riguarda il **carente ruolo svolto dai Concedenti**: alcuni di questi, non certo secondari per importanza economica ed estensione, si sono limitati alla semplice "presa d'atto" dei dati dichiarati dai Concessionari, senza effettuare alcuna verifica in concreto degli stessi. Significative le situazioni in cui i dati economici dichiarati rispettivamente dal Concedente e dal Concessionario fossero molto divergenti. Detta divergenza è sintomatica della tendenza del Concessionario a sottostimare gli adempimenti a suo carico.

In definitiva le circostanze dinanzi segnalate mettono in evidenza che vi è stato sino ad oggi un deficit di controlli sistematici del Concedente sulle attività del Concessionario, dovuto, a seconda dei casi, sia a una scarsa consapevolezza del ruolo sia a schemi di convenzioni troppo risalenti.

Il documento ANAC si chiude segnalando al Governo la necessità di richiamare l'attenzione degli Enti locali affinché procedano a:

a) **Effettuare l'affidamento del servizio tramite procedure ad evidenza pubblica**, ai sensi delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, delle concessioni scadute;

b) **A rivisitare le convenzioni di concessione in essere**, esercitando anche le proprie prerogative di monitoraggio dei rispettivi concessionari come, peraltro, disciplinato nelle linee guida n. 11 del 2018 e, più in generale, nelle linee guida n. 9 del 2018 (monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico privato);

c) **Verifiche sui Concessionari**, in quanto parti del contratto di concessione e deputati all'applicazione delle relative penali che conseguono al mancato rispetto dei limiti percentuali previsti dall'art. 177 Codice.

In questo quadro di sostanziale stallo della riforma (realisticamente si dovrebbe parlare di fallimento) non vanno sottovalutati, né tanto meno ignorati, gli **interventi sempre più numerosi della giustizia** che con le sue sentenze di fatto va modificando e/o correggendo le incongruenze più evidenti nella normativa di riferimento per le gare gas.

Amaro prendere atto che ARERA spesso impugna queste sentenze anziché provvedere a quanto stabilito dai giudici. E io pago, diceva Totò.

Le sentenze più significative e recenti, capaci di modificare profondamente il quadro normativo e l'atteggiamento di vari soggetti se applicate, sono:

- Corte dei Conti Lombardia Parere n. 277 del 21 settembre 2016
- TAR Lombardia Sentenza n. 733 del 15 marzo 2018
- TAR Veneto Sentenza n. 654 del 7 luglio 2017
- TAR Veneto Sentenza n. 989 del 9 novembre 2017
- TAR Veneto Sentenza n. 1020 del 31 ottobre 2018
- Consiglio di Stato Sentenza n. 5736 del 5 dicembre 2017
- Consiglio di Stato Sentenza n. 6236 del 5 novembre 2018
- Consiglio di Stato Sentenza n. 6227 del 5 novembre 2018

Sentenze che chiariscono, modificano o censurano norme cui dovrebbero attenersi gli Enti locali nella preparazione della documentazione per le gare gas.

Ma le regole non possono essere in balia della giustizia, che per fortuna quasi sempre sana norme o interpretazione delle stesse che sembrano fatte ad hoc per penalizzare la maggior parte di coloro che dovrebbero dare corso alla riforma.

Tutto questo motivato dalla volontà di difendere il cliente finale: peccato che a costui non venga mai chiesto un parere e che l'incidenza dei costi della distribuzione è minimo rispetto al costo che il cliente paga per ogni mc di gas utilizzato.

Non è pensabile, nemmeno con i nobili intenti di cui sopra, istruire bandi di gara ipercomplessi,

burocratizzati e con un'Authority che pone continuamente vincoli e si riserva di verificare ogni cosa.

Difficile in questa situazione pensare di bandire gare, avendo pressoché certo di ricevere ricorsi da affrontare con dispendio di tempo e di denaro.

Sono lontani i tempi in cui gli impianti si vendevano e si compravano, confortati da perizie ben fatte da tecnici preparati e non da esperti di finanza, a 1.000 euro/pdr!

Il servizio di distribuzione del gas, che la legge riconosce come servizio pubblico, è un monopolio di fatto di un solo soggetto su territori sempre più vasti, che si sostiene attraverso tariffe fissate da ARERA, che quindi non conosce la parola concorrenza. E' normale che le prime 5 aziende che gestiscono questo servizio sono quotate in borsa, regno della concorrenza e della competizione? Divagazioni.

La realtà tratteggiata in questo articolo richiede uno sforzo di fantasia e di impegno da parte di tutti per definire azioni utili a superare lo stallo.

E' necessario definire quanto prima alcuni punti fermi per permettere di continuare su basi solide e certe.

Dopo tutti questi anni è opportuno, se non necessario, rivedere l'impianto delle gare a partire dalla struttura degli ATEM che così come sono oggi porterebbero a veri e propri oligopoli, il contrario della concorrenza voluta dalla legge, con **due soggetti che potrebbero arrivare a gestire da soli circa 130 ATEM su 174**.

Va ridefinito il ruolo degli Enti locali ridando dignità e centralità ad istituzioni elettive e rappresentative di un territorio. Naturalmente formate ed assistite in modo adeguato, vista la specificità della materia trattata.

Va ridefinito un modello di valutazione degli investimenti effettuati nel tempo, pubblici o privati che siano, che soddisfi le giuste aspettative di tutti circa il valore di mercato e tariffario.

E infine la regolazione tariffaria. Se, come prevede il decreto Letta, al termine dei primi 12 anni di gestione del servizio assegnato con gara ad evidenza pubblica l'elemento patrimoniale di riferimento dovrà essere la RAB è indispensabile fare qualche riflessione senza pregiudizi.

Dopo 10 anni dall'entrata in vigore del metodo tariffario qualche considerazione si impone. Una su tutte: non è accettabile che dopo tutti questi anni le RAB d'ufficio siano in numero superiore alle RAB puntuali.

Temi complessi che abbisognano di tempi e approfondimenti adeguati.

Come procedere?

Riteniamo sia **necessario un provvedimento ponte capace di superare l'impasse in attesa di una nuova articolazione delle gare** e di tutto il resto.

Un provvedimento che ridia fiato, sicurezza e sviluppo ad un settore ridotto alla gestione "day by day".

Rinnovare subito le concessioni, seppure per pochi anni, è un imperativo per un settore che può vivere garantendo al meglio e al massimo gli impegni previsti nell'atto concessorio.

NOTA: 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](#), [22/03](#) e [29/08](#).

© Tutti i diritti riservati

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