



Il lungo transitorio della distribuzione gas

di Clara Poletti e Antonio Sileo, IEFE-Bocconi

Il 2010 tra le varie ricorrenze annovererà i dieci anni dall'avvio della liberalizzazione del mercato del gas. Il 23 maggio del 2000, con il D.lgs. n. 164/2000, noto anche come Decreto Letta, veniva infatti recepita la prima direttiva UE (98/30/CE) sul mercato del gas naturale, con la conseguente separazione delle diverse fasi della filiera. Tra queste la distribuzione di gas naturale. Negli anni successivi alla riorganizzazione settoriale, nella distribuzione di gas si è assistito ad un marcato processo di concentrazione, realizzato attraverso acquisizioni e fusioni, con la conseguente riduzione del numero di esercenti da circa 800 a meno di 300. L'aggregazione è stata stimolata tra l'altro dal Decreto Letta, attraverso un sistema di incentivi appositamente definiti.

Più di recente il dibattito si è invece concentrato sull'intricata questione dell'affidamento del servizio. Lo stesso Decreto Letta prevedeva, date le caratteristiche di monopolio naturale di tale attività, la cosiddetta concorrenza "per il mercato", con l'affidamento del servizio tramite procedura competitiva, la gara, per un periodo non superiore ai dodici anni. Ai Comuni veniva affidato il compito di effettuare l'assegnazione ed il diritto a percepire un corrispettivo. L'attuazione della norma si è tuttavia rivelata particolarmente difficoltosa. Negli anni modifiche, correzioni e chiarimenti si sono succeduti ripetutamente, con l'effetto pratico di prolungare la transizione al sistema delle gare e di tenere in vita lo *status quo*.

Dopo la Legge n. 239 del 2004, cosiddetta Legge Marzano, circolari interpretative, decreti proroghe, pronunce del TAR, del Consiglio di Stato e anche della Corte europea hanno caratterizzato un quadro normativo ad un tempo incerto ed instabile. Un po' di chiarezza sembrava fosse giunta a fine 2007. Nel Collegato alla Finanziaria 2008, l'art. 46-bis assegnava infatti al Ministero dello Sviluppo Economico il ruolo di "regista" nella definizione delle regole di un bando di gara "tipo" e nuovi confini territoriali (ambiti) per l'affidamento del servizio. Questi ultimi dovranno aggregare più reti; perimetri maggiori quindi per operatori di dimensioni maggiori. La scelta della modalità di individuazione del soggetto esercente il servizio si è dunque intersecata con quella della dimensione ottima dell'area di distribuzione.

La razionalizzazione della distribuzione del gas è condizione importante per un'effettiva concorrenza nella vendita. Anche tralasciando le possibili economie di scala, avere un numero ragionevolmente basso di distributori di dimensioni adeguate con cui interfacciarsi facilita l'accesso al mercato per i venditori, favorendo la concorrenza.

Le poche gare svolte finora dai Comuni sollevano molti dubbi, sia sul piano dell'efficienza sia su quello dell'efficacia, dati anche i numerosi problemi organizzativi: migliaia di gare con difficoltà di

partecipazione anche per imprese medio-grandi e duplicazione dei costi di partecipazione sono solo due esempi dei problemi registrati.

I dati disponibili risultanti dal Yellow Book '09 di Utilitatis e dalla Relazione annuale 2008-2009 di Anigas non sono confortanti: 6 mesi il tempo medio per l'aggiudicazione della gara, una media di clienti serviti per Comune inferiore a 5.000 e non pochi Comuni con meno di 500 di utenze (meno di 2.000 abitanti). I bandi di gara sono stati molto disomogenei nei requisiti di partecipazione. Tra i parametri di valutazione ha prevalso l'offerta economica, che ha pesato per oltre il 60%. Metà circa di tale voce è stata rappresentata dall'ammontare del canone. Sul piano dell'efficacia, infine, si rileva un elevato rischio di contenzioso: finora le gare svolte sono state impugnate nel 30% dei casi.

Parecchi sono i problemi sul tappeto e non pochi gli attori coinvolti. La razionalizzazione potrebbe comportare una drastica riduzione del numero di operatori. Risale al giugno 2008 una prima proposta (DCO 15/08) dell'Autorità per l'energia che prevedeva 44 ambiti. Fortemente criticata dalle imprese di dimensioni minori, tale proposta è stata di fatto abbandonata: il contributo dell'Autorità è stato "declassato" da proposta a semplice parere, a seguito di quanto previsto dalla Legge n. 99 del 2009.

Tutto ciò detto, come sempre davanti a un mutamento, anche in questo caso in molti sono convinti che ci sia bisogno di ulteriori riflessioni. E' forse questo il senso dell'inserimento nella Legge 166/09 di un nuovo termine, il 2012, per la definizione degli ambiti, benché i lavori dei ministeri competenti siano già in una fase di elaborazione molto avanzata, che potrebbe anche portare in tempi brevi all'approvazione del decreto. La prima data utile per l'invio alla Conferenza unificata per il necessario parere è il 28 gennaio. La nuova norma potrebbe quindi, nella migliore delle ipotesi, essere firmata dal Ministro Scajola alla fine del mese.

Particolarmente incisiva sembra, poi, la resistenza dei Comuni, interessati a gestire gli affidamenti direttamente. Questi ritengono infatti di aver grave danno da un sistema che li forzerebbe a condividere la potestà di affidamento e implicherebbe una minore libertà nella fissazione dei canoni di concessione.

Non va inoltre dimenticato che ai Comuni appartiene per legge il diritto di affidare il servizio. I sindaci sono, perciò, in grado di ostacolare con ricorsi al Tar ogni procedura sovracomunale non condivisa, resta così insoluto il problema del soggetto banditore della gara. Le soluzioni possibili conducono a terreni inesplorati e a precedenti da evitare (è nota l'esperienza degli Ambiti Territoriali Ottimali del settore idrico). La gara per ambito richiede infatti forme tutte da definire di collaborazione tra Comuni, con il ricorso alla Provincia come soggetto banditore o alla delega. Certo che le alternative non abbondano, né si intravedono escamotage o vie più brevi. Esautorare i Comuni con una legge appare cosa ardua non solo sul piano politico. Mentre il taglio all'ICI e patto di stabilità sono ormai realtà, il federalismo fiscale si intravede soltanto e i sindaci potrebbero essere costretti a inseguire altrove le possibili risorse derivanti dai canoni.

Una soluzione però è necessaria ed urgente, non fosse altro che per il grave quadro di incertezza da più parti lamentato, che rischia di minare anche gli investimenti.