



## L'intrico della distribuzione gas

Antonio Sileo e Gionata Picchio

Che il nostro sia il Paese delle proroghe e dei rinvii é cosa nota. Tuttavia pare comunque strano che mentre si cerca di introdurre la messa a gara della gestione del servizio nell'acqua, con lo stesso provvedimento si apre all'ennesimo posticipo della transizione al sistema delle gare dov'era da tempo prevista.

E strano è il caso della distribuzione del gas naturale, un segmento con un giro d'affari di 4,7 miliardi di euro e circa 14.500 addetti, avviato verso una liberalizzazione che, a dieci anni dal Decreto Letta (Dlgs 164/2000), stenta ancora a decollare.

A rallentarla, un complicato intrico normativo – accresciuto ad ogni utile occasione – oltre a una certa resistenza dei soggetti coinvolti.

Ma a frenare il processo di riforma e a farlo scricchiolare ogni volta che pare avvicinarsi alla conclusione è anche un irrisolto conflitto tra Centro e Periferia. Un contenzioso sotterraneo tra Stato ed Enti Locali che dura da anni e che rischia di ricadere sui cittadini-consumatori.

Il Dlgs 164/2000 ha recepito la prima direttiva Ue sul mercato del gas naturale e ha introdotto, in un'attività svolta in regime di monopolio naturale, la cosiddetta concorrenza “per il mercato”, con l'affidamento del servizio tramite una procedura competitiva, la gara appunto. Nel contempo il decreto mirava a una razionalizzazione del settore, con incentivi all'aggregazione tra le imprese più piccole.

Dopo nove anni gli obiettivi sono stati raggiunti solo in piccola parte: delle quasi 5.000 concessioni per la distribuzione, che inizialmente sarebbero dovute scadere a partire dal 2007, solo meno di 300 sono effettivamente andate a gara. Mentre il numero dei distributori, pur ridottosi rispetto ai 750 iniziali, resta ancora intorno ai 300.

Oggi gli obiettivi del Letta sono se possibile perfino più attuali di allora. Dopo una stagione di fusioni e acquisizioni, infatti, il settore è interessato in questi mesi da importanti riasseti societari; e per ogni rete che cambia di mano quella delle concessioni resta un'equazione a più incognite. Perché allora siamo ancora ai nastri di partenza?

Dal 2000 in avanti una serie di ritocchi alle norme di settore ha via via posticipato il termine di scadenza del cosiddetto transitorio, rendendo nello stesso tempo sempre meno chiari i meccanismi di incentivazione all'aggregazione. Un susseguirsi di correzioni e “chiarimenti”, un gattopardesco riformismo, che ha avuto l'effetto pratico di prolungare la transizione al sistema delle gare, tenendo in vita lo status quo.

Un autentico percorso a ostacoli che dal citato Decreto Letta e dalla Legge Marzano del 2004<sup>1</sup>, passando per una successione di circolari interpretative, decreti mille-proroghe, interventi di giudici amministrativi, del Consiglio di Stato e perfino della Corte europea, ha contribuito in pratica a complicare più che a sciogliere la matassa.

Un po' di chiarezza è giunta solo a fine 2007, con una norma del Collegato alla Finanziaria, l'art. 46-bis affidando al Ministero dello Sviluppo Economico il ruolo di “regista” nella definizione delle regole di un

---

<sup>1</sup> L. Ammannati in “Tutela della concorrenza e accesso al mercato dei servizi pubblici locali dell'energia: il caso del gas”, *Siena Memos and Papers in Law and Economics*, dicembre 2004.

bando di gara “tipo” e nuovi perimetri (ambiti) per l'affidamento del servizio. Questi aggriheranno più reti: ambiti grandi per operatori più grandi.

La razionalizzazione della distribuzione del gas è, anche da chi scrive, ritenuta condizione importante per un'effettiva concorrenza nella vendita. Avere un numero ragionevolmente basso di distributori di dimensioni adeguate con cui interfacciarsi facilita infatti l'accesso al mercato per i venditori, favorendo la concorrenza<sup>2</sup>. Nel contempo la stessa dimensione degli ambiti è diventata oggetto di scontro. Una razionalizzazione molto spinta comporterebbe una drastica riduzione del numero di operatori. Prospettiva che ha provocato forti resistenze. Anche per questo motivo una prima proposta dell'Autorità per l'energia che ne introduceva 44 è stata prima fortemente criticata dalle imprese di dimensioni minori e poi – naturalmente, a seguito di un intervento normativo - abbandonata<sup>3</sup>.

In ogni caso, però, l'impianto del 46-bis<sup>4</sup> è giunto sostanzialmente intatto fino ad oggi. Tanto che, dopo alcuni mesi di discussioni con operatori ed Enti Locali, il dicastero competente, quello dello Sviluppo Economico, ha pronta una proposta per un sistema di ambiti di dimensione provinciale.

Tuttavia che la riforma sia davvero al traguardo non può ancora dirsi certo. Infatti, come sempre davanti a un cambiamento, anche in questo caso non manca chi è convinto che i tempi non siano ancora maturi. Si può forse interpretare in questo senso l'inserimento nella riforma dei servizi dei servizi pubblici locali del termine al 2012 per la definizione degli ambiti proposto da una forza politica di maggioranza da sempre più vicina ai territori.

Comunque vadano le cose, però, vale una riflessione più generale. Ogni giravolta normativa suscita l'approvazione di alcuni soggetti e le proteste di altri. Se pare fisiologica la diversa visione (e l'attività di lobby) tra i grandi e piccoli operatori ancor più decisiva sembra la resistenza dei Comuni, interessati a gestire gli affidamenti nella maniera più diretta possibile. Probabilmente perché ritengono di aver ben poco da guadagnare da un sistema che li costringe a condividere la potestà di affidamento con altri municipi nonché a una minore libertà nella fissazione dei canoni di concessione.

Ai Comuni, infatti, appartiene per legge il diritto di affidare il servizio. I sindaci, quindi, sono in condizione di ostacolare con ricorsi al Tar ogni procedura sovracomunale non condivisa. Per questo uno dei rebus ancora irrisolti del progetto di riforma riguarda il soggetto banditore della gara.

Le soluzioni possibili portano su terreni inesplorati. La gara per ambito richiede infatti forme tutte da definire di collaborazione tra Comuni, con il ricorso alla delega a uno di essi o alla Provincia come soggetto banditore delle procedure. Uno scenario certamente esposto all'effetto dei particolarismi locali.

D'altro canto le alternative non sono molte e le scorciatoie ancor meno.

L'unica altra via sarebbe infatti esautorare i Comuni con una legge. Un'ipotesi impervia non solo sul piano politico, che rischia di diventare un boomerang per i cittadini. Col taglio dell'Ici e le incertezze su federalismo fiscale e patto di stabilità, infatti, i sindaci possono sempre cercare altrove le possibili risorse derivanti dal canone: dalle multe alla spazzatura, la scelta non manca.

Una soluzione però va trovata, continuare con le vecchie gare per comune non pare più sostenibile. Perché - anche tralasciando le economie di scala che potrebbero essere raggiunte, sulle quali per altro non pare esserci chiara evidenza<sup>5</sup> - restano le incertezze su canone, riscatto delle reti e salvaguardia occupazionale che, in modo o nell'altro, finiscono per pesare su noi tutti sia da cittadini che da consumatori.

---

<sup>2</sup> Si veda l'intervento di A.Noce “L'attuazione dell'art. 23-bis della legge 133/2008 in materia di SPL: il caso della distribuzione di gas naturale” al Workshop AGCM e Master antitrust e regolazione dei mercati del 23 gennaio 2009.

<sup>3</sup> Autorità per l'energia elettrica e il gas DCO 15/08.

<sup>4</sup> Nonostante la tormentata parentesi di una modifica inserita all'art. 23-bis del Decreto Legge 112/08 e poi annullata un anno dopo nella Legge 99/09.

<sup>5</sup> Da ultimo F. Gullì “Dimensione, territorio ed efficienza nella distribuzione dei servizi a rete - Una meta-analisi della letteratura empirica” al Convegno Assogas del 24 marzo 2009.