

SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL PARLAMENTO E AL GOVERNO IN TEMA DI CORRISPETTIVO DOVUTO DAL GESTORE DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS ALL'ENTE LOCALE PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

1. Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, intende formulare, attraverso la presente segnalazione, le proprie osservazioni e proposte in ordine alla definizione di criteri in tema di corrispettivo dovuto dal gestore del servizio di distribuzione del gas all'Ente locale per l'affidamento del servizio.

La direttiva 2003/55/CE del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, stabilisce all'articolo 3, comma 2, che "Nel pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo 86, gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore del gas obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la tutela dell'ambiente, compresa l'efficienza energetica e la protezione del clima".

2. La regolazione introdotta dall'Autorità in tema di sicurezza del servizio di distribuzione del gas

La legge n. 481/95 attribuisce tra l'altro all'Autorità, anche in riferimento al servizio di distribuzione del gas, compiti di regolazione in tema di qualità, ivi inclusa la sicurezza intesa come tutela dell'integrità fisica delle persone e delle cose, e quindi la facoltà di imporre obblighi finalizzati alla salvaguardia di diritti costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla salute e il diritto di proprietà. La regolazione della sicurezza del servizio di distribuzione del gas, introdotta dall'Autorità ai sensi della legge n. 481/95 con la deliberazione 28 dicembre 2000, n. 236/00 e confermata ed estesa con la deliberazione 29 settembre 2004, n. 168/04, ha stabilito per i distributori obblighi di servizio relativi alle principali attività della distribuzione, quali ad esempio la ricerca delle dispersioni, l'odorizzazione del gas, l'effettuazione del servizio di pronto intervento. La deliberazione n. 168/04 ha inoltre previsto per i gestori del servizio di distribuzione, a partire dall'1 gennaio 2005, l'obbligo progressivo di sostituzione o di risanamento delle tubazioni in ghisa con giunti canapa e piombo, che presentano un rischio significativamente elevato di dispersione di gas.

La regolazione della sicurezza del servizio di distribuzione del gas introdotta dall'Autorità ha comportato un generale miglioramento dei livelli minimi obbligatori di erogazione del servizio di distribuzione del gas rispetto alla situazione preesistente.

Tuttavia, vi sono ancora nel Paese differenti livelli di sicurezza del servizio per i diversi distributori, anche tra i diversi impianti gestiti dalla stessa società di distribuzione. Al fine di ridurre i differenziali esistenti, l'Autorità ha formulato proposte per l'introduzione di meccanismi che incentivino progressivi recuperi di sicurezza nel servizio di distribuzione del gas naturale.

3. La regolazione introdotta dall'Autorità in tema di tariffe del servizio di distribuzione del gas

In tema di tariffe, la legge n. 481/95 affida all'Autorità, tra l'altro, il compito di definire le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale. La disciplina di determinazione delle tariffe di distribuzione del gas è stata definita dall'Autorità con la deliberazione 28 dicembre 2000, n. 237/00 in modo tale da garantire adeguate condizioni di economicità e redditività degli esercenti, tenuto conto dei livelli di qualità e sicurezza del servizio di distribuzione che gli stessi devono assicurare in ottemperanza agli obblighi di servizio stabiliti dall'Autorità. Con la successiva deliberazione 29 settembre 2004, n. 170/04, l'Autorità ha aggiornato la disciplina di determinazione delle tariffe di distribuzione del gas per il periodo 1 ottobre 2004 – 30 settembre 2008, confermando gli aspetti rilevanti introdotti con la deliberazione n. 237/00 per il precedente periodo di regolazione; in particolare, è stata mantenuta la possibilità di calcolare il capitale investito dal distributore mediante metodo parametrico, indicato come regime ordinario, o, in alternativa, a partire dai dati dei bilanci sulla base dei costi storici rivalutati, metodo indicato come regime individuale. Il contenimento dell'effetto inflazionistico derivante dalle tariffe, come auspicato ripetutamente dal Parlamento e dal Governo, viene così coniugato con gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio, come indicato dalla legge istitutiva dell'Autorità.

La disciplina tariffaria introdotta dall'Autorità con le deliberazioni n. 237/00 e n. 170/04 utilizza, quale principio cardine, la definizione, per ogni ambito tariffario, di un vincolo sui ricavi di distribuzione (VRD), che individua, in modo trasparente, i costi massimi riconosciuti al gestore del servizio relativi alla gestione, agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito. In particolare la componente "ammortamento" è destinata a finanziare le opere di manutenzione straordinaria e di mantenimento in efficienza e sicurezza degli impianti.

4. Le disposizioni del decreto legislativo n. 164/00 in tema di affidamento del servizio di distribuzione del gas

L'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164/00, di attuazione della direttiva n. 98/30/CE del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, prevede che "L'attività di distribuzione di gas naturale è attività di servizio pubblico. Il servizio è affidato esclusivamente mediante gara per periodi non superiori a dodici anni. Gli enti locali che affidano il servizio, anche in forma associata, svolgono attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo sulle attività di distribuzione, ed i loro rapporti con il gestore del servizio sono regolati da appositi contratti di servizio, sulla base di un contratto tipo predisposto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed approvato dal

Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato”. Lo stesso articolo 14, al comma 6, stabilisce che “Nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza, la gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, del livello di qualità e sicurezza, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale presentati dalle imprese concorrenti. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio”.

5. Il contratto tipo per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 164/00, l'Autorità ha approvato con propria deliberazione 8 aprile 2004, n. 55/04, la proposta al Ministero delle attività produttive dello schema di contratto tipo per il servizio di distribuzione del gas articolato in due versioni delle quali la prima relativa al rapporto tra Ente locale che affida il servizio di distribuzione del gas e gestore del servizio medesimo, la seconda relativa al rapporto tra Ente locale che affida il servizio di distribuzione del gas, società di capitali alla quale l'Ente locale abbia eventualmente conferito la proprietà delle reti e degli impianti necessari alla svolgimento del servizio, e gestore del servizio medesimo. Entrambe le versioni prevedono un articolo relativo al corrispettivo dovuto dal gestore del servizio di distribuzione del gas all'Ente locale per l'affidamento del servizio, nel quale riportare le condizioni economiche offerte dal gestore in sede di gara per l'aggiudicazione del servizio.

6. Gli elementi rilevanti per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Le “migliori condizioni economiche” indicate all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 164/00 rappresentano sicuramente uno degli elementi per l'aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione e sono parte integrante del conseguente contratto di servizio. Tuttavia, l'affidamento del servizio di distribuzione del gas ad un'impresa da parte dell'Ente locale deve avvenire anche sulla base degli altri elementi indicati dallo stesso articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 164/00, tra i quali il livello di qualità e sicurezza del servizio ed i piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, elementi ai quali, in fase di aggiudicazione della gara, deve essere attribuito un giusto peso, almeno comparabile con quello attribuito al corrispettivo offerto dal distributore per l'affidamento del servizio di distribuzione.

Per quanto riguarda il corrispettivo riconosciuto dall'impresa all'Ente locale per l'affidamento del servizio, l'“erosione” da esso provocata del ricavo massimo consentito per il distributore di gas ed approvato dall'Autorità (VRD) non contrasta con il meccanismo tariffario individuato dall'Autorità. Tuttavia la misura di tale erosione deve essere contenuta, tenuto conto che tali corrispettivi non possono essere computati, a titolo di costo, nel calcolo del vincolo sui ricavi di distribuzione (VRD) in quanto altrimenti produrrebbero effetti distorsivi sul mercato, in palese violazione del principio della concorrenza per il mercato e con un'evidente penalizzazione economica a danno dei clienti finali. Ne conseguirebbe quindi un potenziale impatto inflazionistico generalizzato.

7. I rischi derivanti dall'assenza di criteri in tema di corrispettivo per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas

L'attuale assenza di criteri per la valutazione, in sede di aggiudicazione della gara, del corrispettivo offerto dal gestore del servizio di distribuzione del gas all'Ente locale per l'affidamento del servizio e di criteri per la determinazione di tale corrispettivo ha fatto sì che in alcune gare recenti l'assegnazione del servizio sia avvenuta prevalentemente sulla base del corrispettivo offerto e che esso sia stato paragonabile alla somma degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito. Poiché, per i motivi sopra esposti, non è consentito né auspicabile che il gestore del servizio di distribuzione recuperi in alcuna misura a tariffa l'onere che gli deriva dal pagamento del corrispettivo all'Ente locale concedente il servizio, in tali casi è elevato il rischio che il distributore sia portato a privilegiare un'ottica di breve periodo, nella quale conseguire comunque dei margini a discapito sia dei costi di gestione sia dei costi di investimenti per la sicurezza, con gravi conseguenze per la pubblica incolumità della popolazione interessata.

Tale rischio, per ora limitato ad alcuni casi, diventerà generalizzato al termine dell'attuale periodo transitorio nel quale permangono in vigore le concessioni di distribuzione del gas esistenti non assegnate tramite gara. Il rischio di privilegiare un'ottica di breve periodo sarà altresì aumentato dal limitato periodo di durata dell'affidamento del servizio tramite gara, fissato dal decreto legislativo n. 164/00 in dodici anni.

8. Necessità di definire criteri in tema di corrispettivo per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas

Da quanto sopra esposto consegue, ad avviso di questa Autorità, l'urgenza di definire criteri con i più opportuni strumenti normativi sia per la valutazione, in sede di aggiudicazione della gara, del corrispettivo offerto dal gestore del servizio di distribuzione del gas all'Ente locale per l'affidamento del servizio, sia per la determinazione di tale corrispettivo. Tali criteri dovrebbero tener conto dell'impossibilità di riconoscimento a tariffa del corrispettivo, al fine di evitare che il costo di tale riconoscimento, anziché essere posto a carico dell'impresa che si aggiudica il servizio, finisca per gravare sui clienti finali.

L'Autorità assicura la propria disponibilità a fornire eventuali contributi tecnici ai Ministeri competenti e al Parlamento per la definizione di criteri in tema di corrispettivo all'Ente locale per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

18 ottobre 2005

Il Presidente: Alessandro Ortis