

**Disegno di legge "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"**  
**Audizione ASSOGAS X Commissione Senato della Repubblica – 09 febbraio 2022**

**Indice**

1. Chi è ASSOGAS
2. Scenario
3. Sensatezza disegno attuale
4. Proposte per la Legge Concorrenza 2021

-----

**1. Chi è ASSOGAS**

ASSOGAS, fondata nel 1979 e aderente a Confindustria da più di vent'anni, è un'Associazione di categoria che opera a livello nazionale per promuovere e tutelare gli interessi degli industriali del comparto del gas e dei servizi energetici.

L'Associazione rappresenta 57 aziende che svolgono attività prevalentemente nel settore energetico del gas naturale, sia nel segmento distribuzione (30 aziende) che in quello della vendita ai clienti (22 aziende).

L'eterogeneità delle Aziende associate, principalmente private, ed il loro radicamento sul territorio consente ad ASSOGAS l'espressione di posizioni efficaci e coerenti che sintetizzano le aspettative di un'ampia gamma di operatori.

**2. Scenario**

Nella seconda metà del 2021, la crisi dei prezzi del gas naturale, tuttora in corso, ed il minore apporto delle fonti rinnovabili, in particolare nell'Europa settentrionale per l'eolico, hanno provocato una revisione sia del sentiment che degli scenari che fino a non molto tempo fa relegavano il gas naturale ad un ruolo secondario (se non del tutto assente) nel processo di transizione energetica: definita come "un'iniezione di sano realismo", si è presa contezza che la traiettoria verso la piena decarbonizzazione implica rilevanti costi, che l'afflato ambientale deve prendere in considerazione la dimensione sociale e che al 2050, a tecnologia nota, **le sole fonti rinnovabili non sembrano poter garantire la sicurezza necessaria** dei sistemi energetici nei paesi europei.

La discussione in corso sulla proposta della Commissione UE sulla tassonomia, ora includente anche il nucleare ed il gas naturale, e la recente proposta di regolamento e direttiva per i mercati interni dei gas rinnovabili e idrogeno ne sono degli esempi. In particolare, nella citata Direttiva UE viene evidenziato come **al 2050 il gas continuerà a ricoprire un ruolo centrale nel mix dei consumi europei** (20% contro il 22% attuale), pur cambiando significativamente l'apporto che proverrà dai gas rinnovabili ed idrogeno. Il biogas, il biometano, l'idrogeno rinnovabile e a basse emissioni di carbonio e il metano sintetico (tutti insieme denominati gas rinnovabili e a basse emissioni di carbonio) rappresenteranno infatti circa i 2/3 dei combustibili gassosi nel mix energetico UE del 2050, con il gas fossile con CCS/U (cattura, stoccaggio e utilizzo del carbonio) che coprirà il restante 1/3.

A livello nazionale, dopo una fase di annunciato "de profundis" del gas, la virata ha portato addirittura a mettere in agenda azioni per aumentare la produzione nazionale di gas naturale.

Giova ricordare come, tutt'oggi, il gas naturale copra circa il 40% dei consumi di energia primaria italiani e il 44% della generazione elettrica (dati 2020) e come risulti ancora preponderante nel settore residenziale per riscaldamento ed acqua calda sanitaria, nonché in quello industriale dove i consumi di gas sono incomprimibili in diversi processi (chimico, siderurgico e cartario).

Al netto della revisione del Piano Energia e Clima (PNIEC) e della stima del ruolo che potranno ricoprire nel nostro Paese i gas rinnovabili e l'idrogeno, appare chiaro che **le reti di trasporto e distribuzione del gas**, o dei gas, **saranno necessarie al sistema ancora per i prossimi decenni**. Questo anche nella componente di consumo ad uso civile: il grado di penetrazione dell'energia elettrica nel segmento residenziale ed i relativi costi, in particolare di infrastrutturazione, portano a ritenere che i gas saranno parte del mix energetico domestico. La velocità di penetrazione dell'energia elettrica sarà determinata anche da eventuali misure incentivanti che dovessero essere adottate. Il tutto anche in considerazione di un'infrastruttura di distribuzione gas presente capillarmente sul territorio nazionale (serve 24 milioni di clienti, trasporta quasi 30.000 Mm<sup>3</sup>, si estende per circa 266.000 Km – Fonte ARERA).

Con questo contesto di riferimento, **appare assai evidente e necessaria una riflessione politica, legislativa, regolatoria ed industriale sul futuro ruolo della distribuzione gas**: se la decarbonizzazione viene data come certa, magari con tempistica incerta, se gli scenari non prevedono una sostituzione completa del gas naturale con i gas rinnovabili, **una pianificazione è imprescindibile**. Non farlo espone al rischio di costi inefficienti per i consumatori, investimenti rinviati o non ammortizzati, a seconda delle ipotesi, per i distributori, comunque un disegno ed assetto del mercato non coerente con il summenzionato processo di decarbonizzazione.

### **3. Sensatezza del disegno attuale**

Come noto il Dlgs 164/2000, che ha fissato i principi cardine in base ai quali disciplinare il settore gas in Italia, ha previsto per il comparto della distribuzione l'obbligo di affidamento del servizio per dodici anni tramite gara.

Negli anni, si è succeduta sul tema una copiosa normativa a regolazione del comparto e del processo gare che, tuttavia, non ha agevolato ma di contro, forse, contribuito a ritardarne la partenza.

Attualmente, infatti, su 177 bandi di gara attesi, risultano censite da ARERA solo 27 procedure, sei gare sono state assegnate (Torino 2, Valle D'Aosta, Milano 1, Torino 1, Napoli 1, Udine 2) e tra queste solo una, oggetto di contenzioso, ha visto un cambio di gestore rispetto all'assegnazione precedente (Napoli).

<b>ATEM</b>	<b>Gestori uscenti</b>	<b>Concessionario vincente</b>
Torino 2	Italgas (100%)	Italgas
Valle D'Aosta	Italgas (100%)	Italgas
Milano 1	Italgas (4%), 2i Rete gas (0,2%), Unareti (95%)	Unareti (A2A)
Torino 1	Italgas (100%)	Italgas
Napoli 1	Italgas (100%)	2i Rete Gas
Udine 2	AcegasApsAmga (93%), 2i Rete Gas (2%), Serenissima Gas (5%)	AcegasApsAmga (Hera)

Le motivazioni alla base di tali ritardi sono molteplici e rinvenibili, in primis, nelle criticità evidenziate dagli enti locali che si sono trovati, dall'entrata in vigore del Decreto Letta, a dover sostenere onerosi compiti amministrativi e tecnici nella gestione delle gare.

Tra le molteplici altre motivazioni possono essere poi enunciate:

- la scarsa fluidità del percorso di valutazione del valore di rimborso ai gestori uscenti da parte dell'ARERA;
- le asimmetrie informative esistenti tra gestore uscente e gestore nuovo entrante, che non risultano attenuate dai dati obbligatoriamente richiesti in sede di gara ai sensi del DM 226/2011;
- l'incertezza sui criteri utilizzati dall'Autorità per verificare la sostenibilità ed ammissibilità tariffaria degli investimenti di sviluppo offerti in fase di gara dagli operatori;
- l'inserimento nel bando di gara di investimenti non riconoscibili in tariffa e l'attribuzione ad essi di un punteggio tecnico ai fini dell'assegnazione della gara;
- l'indeterminatezza relativa agli investimenti richiesti in efficienza energetica;
- le tempistiche per la presentazione dell'offerta;
- le modalità di passaggio di consegna degli impianti a valle delle aggiudicazioni.

A tali complessità procedurali si aggiunge la criticità connessa alla valorizzazione delle reti di proprietà pubblica, in caso di cessione contestuale alle gare che, ai sensi della normativa attuale, avviene a RAB (*Regulatory Asset Base*), basate sul metodo del costo storico rivalutato, valore spesso sottostimato rispetto a quello effettivo dell'impianto; quest'ultima tematica, peraltro, risulta presente anche in molte situazioni rilevabili anche presso i concessionari privati, soprattutto se di dimensione medie o piccole.

Pur rimanendo le **gare d'ambito** per l'affidamento del servizio di distribuzione gas uno **strumento per incentivare nuovi investimenti** (stimati intorno a 2 miliardi di euro), bisogna ammettere come il disegno, basato sul Dlgs 164/2000, unitamente all'articolato corpo normativo emanato soprattutto nel periodo 2011-2014, appaia per diversi aspetti ormai anacronistico: esprime, infatti, una visione del settore destinato alla crescita delle reti oggi superata.

Il "mestiere" del distributore dovrà evolversi: dalla gestione dei gas rinnovabili, domani sempre più anche dell'idrogeno, al *sector coupling*, all'innovazione digitale. Mestiere che dovrà trovare rispondeva nei bandi delle future gare gas, oggi invece più focalizzati sui criteri di valutazione degli ampliamenti e di gestione.

La circostanza che la normativa attinente alle gare gas non abbia prodotto, dopo un così ampio arco temporale, i risultati attesi, al netto delle motivazioni assai note, rappresenta oggi una **opportunità per ridisegnare ed aggiornare il sistema di norme.**

#### **4. Proposte per la Legge Concorrenza 2021**

Da diversi anni il dibattito ruota intorno all'esigenza di ridurre il numero degli operatori della distribuzione gas al fine anche di stimolare una concorrenza più efficace in sede di gare per l'assegnazione del servizio.

Ad oggi, gli esercenti operanti nel settore della distribuzione gas sono 196 (dati ARERA 2020). Suddivisi in 6 operatori molto grandi (oltre 500.000 PdR serviti), 22 operatori che servono tra i 100.000 e i 500.000 PdR, 19 operatori che servono tra 50.000 e 100.000

PdR, 96 piccoli operatori (10.000 – 50.000 PdR serviti) e 51 operatori di piccolissime dimensioni (sotto i 10.000 PdR serviti).

Non vi è concordanza sul numero di operatori ideali per coniugare efficienza e concorrenzialità del settore, come anche di quale realmente sia la soglia dimensionale che consegua la maggiore efficienza in termini di contenimento dei costi.

A fine 2019, durante un convegno ASSOGAS era stata presentata un'analisi che, basata sui dati ARERA, evidenziava come gli associati ASSOGAS, tutti appartenenti alle categorie delle medie e piccole aziende, presentassero un costo complessivo mediamente inferiore del 20% rispetto ai grandi operatori, pur erogando un servizio rispondente ai medesimi livelli di qualità e sicurezza. Questa valutazione, unitamente alla considerazione suesposta sull'evoluzione del mestiere degli operatori della distribuzione, conduce a proporre che venga **incentivato un processo di aggregazione dei distributori medi e piccoli**, in linea con quanto ipotizzato nel documento di consultazione ARERA n.170 del 2019.

Sempre ASSOGAS, a valle di questo documento di consultazione ARERA, aveva reso noto che il processo di aggregazione, stimolato dagli incentivi proposti, avrebbe condotto a pochi nuovi soggetti, grande e medi, il cui contributo pro-competitivo avrebbe conseguito risultati più efficienti nel processo di gare per l'aggiudicazione del servizio di distribuzione del gas, senza effetti distortivi per il mercato.

Con questo si vuole stimolare la creazione di un percorso, da realizzarsi in un arco temporale breve e determinato, massimo 24 mesi a partire dalla approvazione della Legge Concorrenza, nel quale da un lato vengano incentivate le aggregazioni tra operatori e dall'altro vengano riscritte le parti necessarie della normazione ministeriale per aggiornare i contenuti dei bandi di gara.

Questa riscrittura dovrà necessariamente integrare anche la fattispecie, assai rilevante, dell'equilibrio economico delle gestioni scadute, in particolare quelle post-Letta. Come ricorda la Corte Costituzionale (sentenza 239/2021) al par.1.3.1 *"l'impresa resterebbe obbligata a un'illimitata gestione del servizio non più per sua scelta volontaria, ma per il protrarsi oltre ogni ragionevole previsione della situazione di stallo sul fronte delle nuove procedure di affidamento"*. Rilevata la difficoltà nell'applicare gli istituti posti a presidio dell'equilibrio contrattuale delle concessioni, una previsione che gestisca il transitorio pare quantomeno opportuna.

Il **percorso di incentivazione alle aggregazioni proposto da ASSOGAS**, che quindi avrebbe come scopo quello di creazione di un maggior numero di soggetti di dimensioni adeguate ad operare e competere nel mercato che sarà meglio definito attraverso il processo di decarbonizzazione in atto, si baserebbe sui seguenti punti cardine:

- le operazioni di "aggregazione" dovrebbero riguardare i singoli operatori con **riferimento all'intero territorio nazionale** (nessun limite "per ATEM");
- **per le operazioni che portassero alla creazione/rafforzamento di una realtà di dimensioni adeguate** (ricompresa in un intervallo fra i **100.000 ed i 500.000 PdR** gestiti) allineamento della RAB al VIR<sup>1</sup> esteso a tutti gli impianti

---

<sup>1</sup> Il VIR rappresenta, il valore di ricostruzione a nuovo degli impianti oggetto della gara di ambito definito dai contratti in essere. Costituisce l'indennizzo spettante al gestore uscente ed è calcolato nel rispetto di quanto contenuto nei contratti e, laddove i contratti non lo dicano, secondo quanto previsto dalle Linee Guida del Ministero dello Sviluppo Economico. La RAB è basata sui costi contabilizzati dai singoli gestori e risulta significativamente influenzata dalle diverse politiche gestionali e di bilancio perseguite nel corso degli anni.

coinvolti nell'operazione di aggregazione (impianti dell'acquirente e dell'acquisito). Il VIR verrebbe calcolato in accordo alle "Linee Guida Base" definite dal MiSE<sup>2</sup> ed utilizzate per i procedimenti di approvazione ARERA "semplificati".

- Per le **altre operazioni di aggregazione**, il beneficio dell'allineamento RAB/VIR verrebbe esteso solo agli impianti ricompresi del perimetro dei soggetti "aggregati" (intesi come quelli diversi dal principale operatore coinvolto nell'operazione di aggregazione e/o dall'acquirente).

Poiché lo scopo dell'incentivo è quello "pro-competitivo" di pervenire alla creazione di soggetti "adeguati" al nuovo mercato (in termini di capacità sia operativa, sia competitiva), il riconoscimento dell'incentivo di allineamento della RAB al VIR per gli impianti dell'operatore acquirente e acquisito è stato ipotizzato, come sopra descritto, in coerenza con le seguenti motivazioni:

- si ritiene che una dimensione aziendale superiore ai 100.000 PdR possa essere ritenuta adeguata al mercato che si prospetta, ma che ogni operazione di concentrazione che ne consenta un ulteriore rafforzamento non possa che giovare ad un aumento di competitività del sistema al momento della celebrazione delle gare;
- per contro, società che già oggi dispongono di un portafoglio di un numero di PdR gestiti superiore alle 500.000 si possono ritenere adeguatamente strutturate per il futuro e non necessitano di una ulteriore crescita per affermarsi come protagonisti della competizione.

Ciò premesso, la proposta prospettata dovrebbe consentire:

- A tutti gli **operatori oggi presenti**, indifferentemente dalla loro attuale dimensione, di procedere ad **operazioni di aggregazione "incentivate"** dal **riconoscimento della rivalutazione della RAB** in favore dei **soggetti "aggregati"** (o acquisiti);
- **Alle operazioni di aggregazione** (o acquisto) che potranno portare **alla creazione** – o al rafforzamento – **di operatori di dimensioni comprese fra 100.000 e 500.000 PdR**, sarà riconosciuto l'ulteriore **vantaggio della rivalutazione del VIR anche del soggetto "aggregante"** (o acquirente), in coerenza con l'obiettivo pro-competitivo dell'operazione.

A tali riflessioni se ne potrebbe aggiungere un'altra relativa agli sviluppi inerenti al processo di *sector coupling*, ovvero il processo di integrazione, dal lato dell'offerta, dei settori gas e elettrico.

L'esigenza di una maggiore convergenza di pianificazione, regole e competenze amministrative tra i due settori potrebbe aprire ad una valutazione nel merito dello spostamento a livello centrale di alcune competenze comunali relative all'affidamento delle nuove concessioni di distribuzione gas.

-----

Nella piena consapevolezza del contributo del gas naturale, domani anche di quello rinnovabile, all'obiettivo della decarbonizzazione fissato al 2050, si ritiene che il processo

---

<sup>2</sup> "Linee Guida su criteri e modalità applicative per la valutazione del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale" del 7 aprile 2014, approvate con Decreto Ministeriale 22 maggio 2014.

di gare possa offrire un disegno territoriale e di operatori maggiormente competitivo ed efficiente.

Al fine di perseguire questi scopi, incentivare in tempi brevi un percorso di aggregazione tra gli operatori del settore appare condizione imprescindibile.