



17 maggio 2021

RILANCIARE IL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE NEL MERCATO ENERGETICO ITALIANO

Massimo Beccarello - Auretta Benedetti – Silvio Bosetti – Giovanni Cocco –
Giacomo Di Foggia – Lorenzo Pandini - Luciano Salomoni

Schema della presentazione

- Stato dell'arte. Rapido richiamo al contesto
- Principali criticità esaminate in ambito del «tavolo» CESISP
- Il Rapporto. Finalità e contenuti
- Contesto amministrativo. Elementi di riflessione
- PROPOSTE: Semplificazione- chiarezza – flessibilità
- Analisi Costi Benefici. Potenziamento CMS e prossimi passi
- Le gare gas nello scenario PNIEC e transizione energetica
- Le credenziali del progetto CESISP

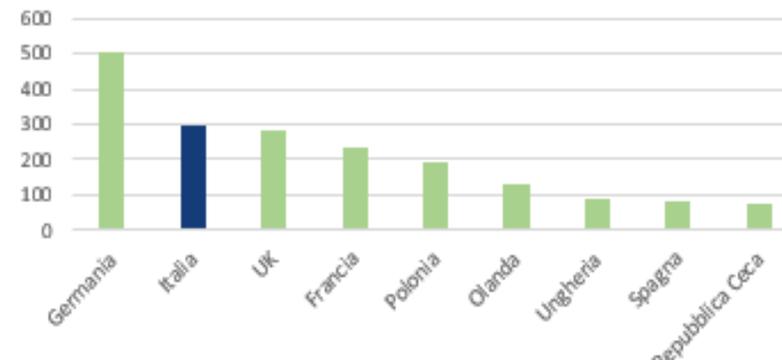
La distribuzione del gas. Un patrimonio del nostro Paese

I numeri

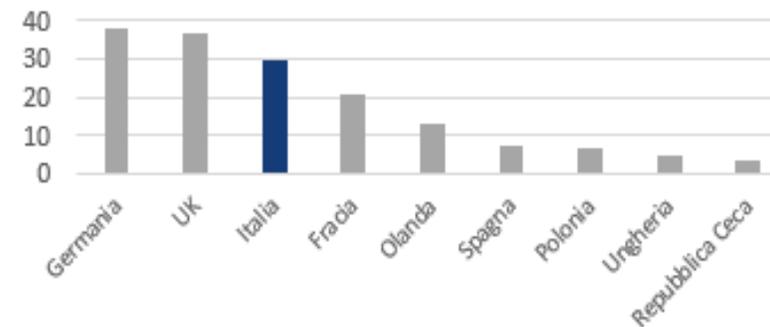
- 6.455 concessioni
- 7.155 Comuni
- 23 milioni di utenze (PDR)
- 200 Gestori
- 31 miliardi di mc/distribuiti
- 294.000 km di rete

Reti e volumi

Km di rete distribuzione (migliaia)



Volumi di gas distribuiti a RES&COM (miliardi mc annui)



CONTESTO E OBIETTIVI della riforma Gare ATEM

Direttiva Comunitaria n. 98/30/CE del Parlamento europeo del 22 giugno 1998, relativa a norme per il mercato interno del gas

Articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144: delega al Governo.

D. Lgs 164/2000. Attuazione della direttiva n. 98/30/CE

articolo 46 bis del D.L.159/2007-Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi nel settore della distribuzione del gas

D.M. 2011 (19/01 che ha determinato i 177 ATEM Nazionali della distribuzione del gas naturale per macro area (GU n. 74 del 31.3.2011); 18/10 contenente l'elenco dei Comuni appartenenti a ciascun ATEM (GU n. 252 del 28.10.2011); DM 226 recante il Regolamento sui criteri di gara e la valutazione delle offerte per l'affidamento del servizio (GU n. 22 del 27.01.2012);

CONTESTO E OBIETTIVI della riforma Gare ATEM

CONTESTO ODIERNO

- 172 ATEM (dei 177 originari, per effetto di alcune aggregazioni – 15 gare bandite – 5 assegnate)
- Vent'anni di pregresso amministrativo. (vedasi la relazione CESISP luglio 2020)

OBIETTIVI GENERALI DELLA RIORGANIZZAZIONE “GARE ATEM Distribuzione gas”

- Efficacia ed efficienza del sistema di distribuzione del gas
- Tutela dell'interesse pubblico (corretta allocazione investimenti e socializzazione in tariffa)
- Equilibrio economico e finanziario per i gestori

Un contesto complesso e complicato

Normativa di settore sovente obsoleta

- quindi anche rigida. Comunque da rivedere in relazione ad un contesto di mercato e di quadro energetico di riferimento mutati rispetto all'epoca della sua prima definizione

Livello di contenzioso molto elevato

- (già in fase di gara – e potenzialmente anche per la gestione) interventi della giurisprudenza (TAR) e degli Enti di controllo (Corte Conti – ANAC)

Scenario energetico significativamente evolutosi

- nel corso degli ultimi 10 anni (raggiunti obiettivi 20-20-20) e nuovi orizzonti / tecnologie al 2050

Complessità nel formulare offerte per incertezza

- nella definizione degli investimenti, delle regole di riconoscimento tariffario, subordinate ad un concetto di “accettabilità analisi costi/benefici” non univocamente definito

Coerenze con le varie opportunità e vincoli: investimenti innovativi e digitali, coerenze per i RUP con codice appalti, utilizzo dei “green” gas , ecc.

Principali fattori sulle dinamiche delle Stazioni appaltanti

- Quadro programmatico locale incerto grado di attendibilità non sufficiente sull'arco temporale. Necessità di razionalizzare dati disomogenei dei Comuni dell'ATEM
- Meccanismi concessori rigidi. Conflittualità tra Codice Appalti D.lgs. 50/2016 vs DM 226/2011. Impossibilità di utilizzare gli spazi di flessibilità introdotti dalla disciplina del Nuovo Codice.
- Piani urbanistici e di programmazione territoriale che spesso non tengono conto delle prospettive di evoluzione del sistema energetico
- Scarsa possibilità di determinare a priori gli interventi di estensione di rete e manutenzione. Assenza di modelli standardizzati di ACB

Principali fattori sul lato offerte dei gestori

- Scenario regolatorio con regole incerte e non note a priori, sia sul tema tariffario che per la possibile coerenza con i tempi della concessione
- Criteri di assegnazione dei punteggi (criterio C1.7 dovrebbe premiare i metri di rete se adeguatamente giustificati dai concorrenti, nel presupposto di ACB con le caratteristiche richieste)
- Necessità di una congruità delle proposte di investimento in relazione alle tariffe ed alla sostenibilità finanziaria
- Inevitabili spinte a soluzioni tecnologiche (de-carbonizzazione)

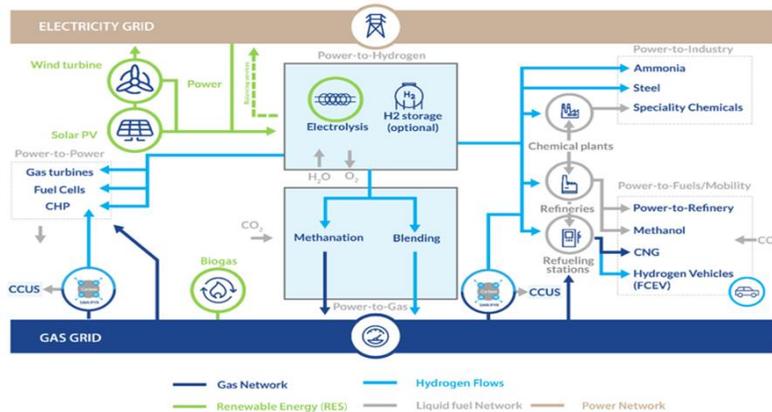
Potenziali degenerazioni nel sistema gare

- Il sistema delle gare – definito ormai più di 10 anni fa – sconta fisiologici aspetti definiti “sulla carta” ma rivelatisi poi di complicata applicazione
- Nella pratica e potenziali elementi fonte di improvvise applicazioni o inadeguati in relazione all’evoluzione del contest
- La SA potrebbe acquisire istanze di sviluppo rete dei singoli Comuni poco sostenibili (Documento Guida) contenendo interventi non riconosciuti in tariffa
- Le Offerte con proposte opportunisticamente collegate ai fattori premianti (vedasi appunto criterio C1.7 relativi ai cosiddetti “Metri aggiuntivi”)

Regolazione – ARERA – MISE

- MISE ha regolarmente aggiornato le informazioni su aspetti amministrativi
- ARERA ha pubblicato, dal 2012 ad oggi, circa 40 Atti (deliberazioni e Determine) sul tema Distribuzione Gas che influenzano le gare.
- L'obiettivo è quello di armonizzare ed organizzare i processi che vedono coinvolti i vari soggetti interessati (enti locali, stazioni appaltanti e gestori).
 - regolazione asimmetrica;
 - riconoscimento tariffario del valore di rimborso;
 - analisi bandi di gara
- LA DCO 410/2019 (regolazione tariffaria 5^a periodo – nell'appendice 2 – affronta “la peculiarità della ACB identificata nel criterio 226/11

Gli obiettivi di scenario energetico sono modificati

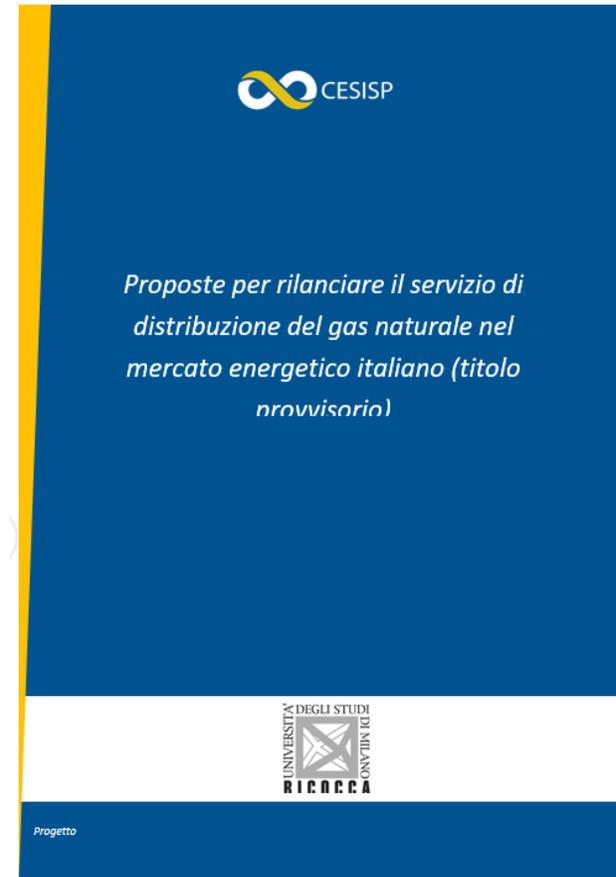


- All'inizio (2000) era corretto avere ipotizzato che *“Le gare ATEM possono e debbono contribuire anche agli obiettivi dei tre pilastri di azione dell’Unione Europea: riduzione delle emissioni di CO₂ - realizzazione di consumo di energia da fonti rinnovabili - incremento del 30% entro il 2030 del livello di efficienza energetica”*
- Oggi il paradigma al 2050 è più sfidante
 - Power to Gas (P2G) . Produzione Biogas. Miscela ad idrogeno. Stoccaggio energia nelle reti di distribuzione.
 - Digitalizzazione e Informatizzazione del territori. Smart Cities

La ricerca CESISP

PARTE SECONDA - La Ricerca CESISP

- Criticità procedurali. Coerenze DM 226/2011 e Codice appalti
- analisi costi benefici.
Applicazione delle CMS
- l'attività di distribuzione gas nel nuovo scenario europeo PNIEC



Aspetti amministrativi

Rigidità dello schema di gara

Peculiarità del sistema di affidamento del servizio gas, passato a una logica di concorrenza per il mercato: le problematiche di asimmetria informativa, il ruolo di Comuni e stazioni appaltanti.

Gli elementi di criticità nella disciplina delle gare:

Rigidità di fondo del procurement pubblico

- Immodificabilità dell'offerta e dell'assetto della gara alla luce dei principi comunitari

Rigidità specifiche di sistema della disciplina gas

- Limitati margini di scostamento dal bando e capitolato tipo

Il problema della fase di predisposizione degli atti di gara

- La necessaria programmazione richiesta dal d.m. 226/2011 delle condizioni di sviluppo della rete quale presupposto per i piani di sviluppo da presentare in gara

Il fattore tempo

- La fissità del rapporto concessorio è ad un tempo presupposto per l'assunzione dei rischi dell'operatore ed elemento di criticità per l'impossibilità di tenere conto delle novità

Proposte per la ricerca della flessibilità in gara

Esportare istituti del sistema dei contratti pubblici che presentano maggiore flessibilità

- L'ipotesi dell'accordo quadro quale paradigma della modularità non esportabile

Valorizzare margini di autonomia della stazione appaltante secondo il d.m. 226/2011:

- Diversa valorizzazione dei criteri di valutazione dell'offerta economica
- Autonomia per le stazioni appaltanti nella specificazione dei criteri tecnici: come premiare interventi modulari sulla rete?

Valorizzare margini di autonomia nel contratto:

- Far fronte a esigenze pianificatorie sopravvenute e estensioni non previste: modifiche alle concessioni e loro previsione negli atti di gara (art. 175 d.lgs. 50/2016)
- L'ipotesi di accordi procedurali con gli operatori come modalità per giungere alla revisione del piano economico finanziario

Il problema della regolazione del settore

Il punto nevralgico della paralisi del sistema è individuato nell'intersezione tra la logica della gara e la logica regolatoria (due modi diversi di apprezzare l'interesse pubblico):

Logica della gara

- Incremento di efficienza attraverso il ricorso al mercato e la logica incentivante del confronto concorrenziale (MA difficoltà previsionali per comuni e SA e contrasto tra rigidità di quanto aggiudicato e sviluppi imprevedibili della gestione)

Logica della regolazione

- Arera vigila sulla qualità del servizio intervenendo su punti nevralgici quali valutazioni VIR e riconoscimento in tariffa degli investimenti (MA rallentamenti per SA, incertezze per operatori, riflessi sulla valutazione offerte)

Approccio distonico della giurisprudenza

- Difficoltà a fare sintesi tra i due approcci, aumentando l'incertezza del sistema

Proposte di SEMPLIFICAZIONE - CHIAREZZA FLESSIBILITA'

SEMPLIFICAZIONE - rendere più celere l'attività di verifica di ARERA

- standardizzazione delle informazioni rese da comuni/SA
- ampliamento delle ipotesi di autocertificazioni da parte di comuni/SA circa modalità di verifica semplificata VIR

CHIAREZZA

- metodologia ACB condivisa, trasparente, unica per comuni/SA e operatori
- più chiara regolazione circa offerta tecnica e non ammissibilità a punteggi tecnici di opere non riconoscibili in tariffa in quanto non assistite da analisi ACB condivise (nel senso di cui al precedente p.to1)

FLESSIBILITÀ – aggiornamento della disciplina speciale delle concessioni distribuzioni gas nella logica di una potenziata flessibilità

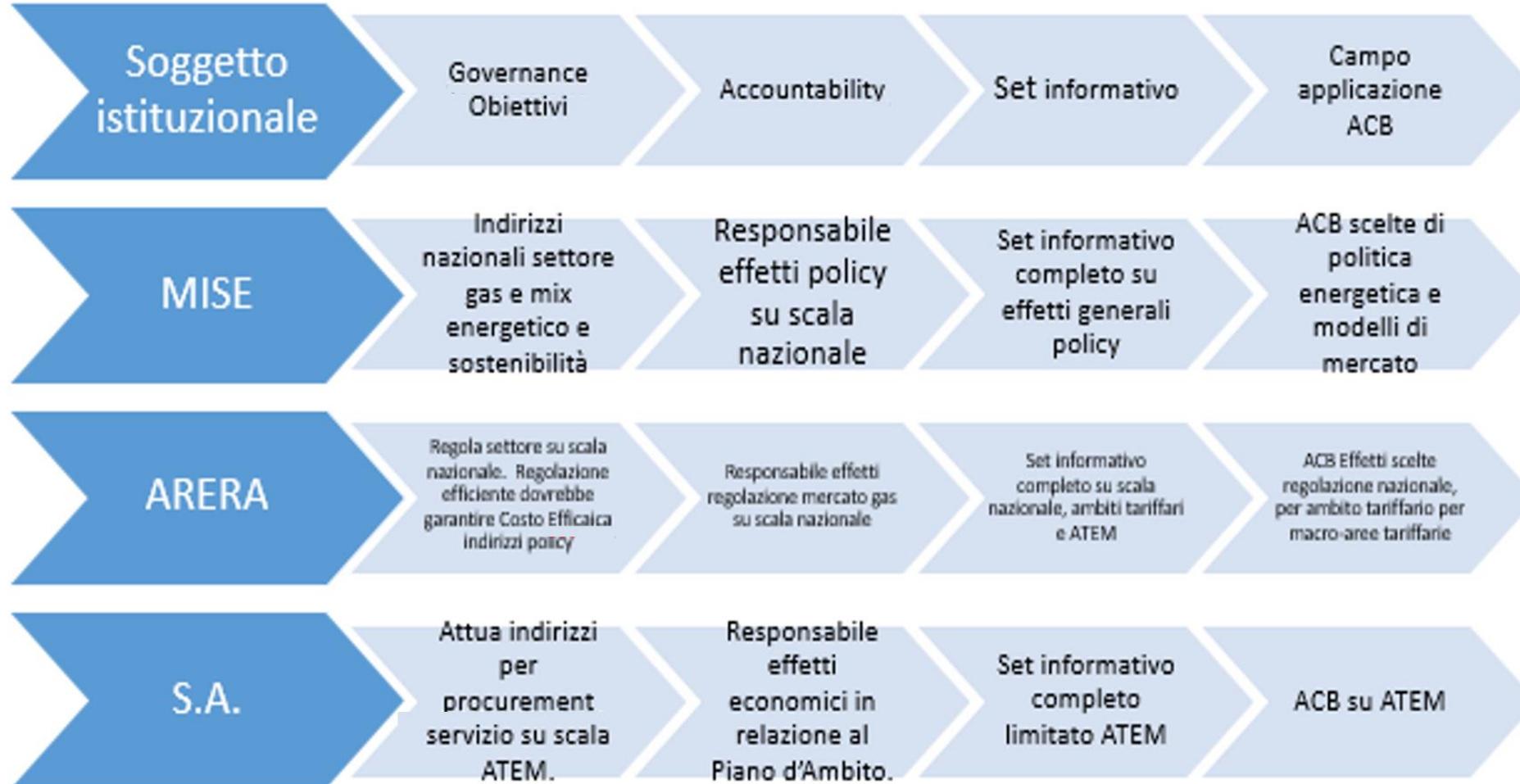
- declinare il principio di «libera amministrazione» nel senso di ampliare la possibilità per le SA di scegliere modalità di affidamento (concorsuale) innovative come il dialogo competitivo (necessità di una valorizzazione delle esigenze dei territori)
- necessità (in una prospettiva de iure condendo) di un più marcato ius variandi, per adeguare il rapporto concessorio alle esigenze pubbliche inizialmente non prevedibili, nel rispetto del principio di mantenimento dell'equilibrio economico finanziario del concessionario (senza annullare il meccanismo di gara)

L'analisi Costi benefici ACB

Il DM 226/11 – art.9 c.3 (Bando) – art. 15. C. 2 (Offerta) regola l'importante questione della sostenibilità economico – finanziaria dei piani di Sviluppo

- ANTE GARA – BANDO - La Stazione Appaltante SA prepara le Linee Guida programmatiche con le Condizioni Minime di Sviluppo (CMS).
- ARERA – in occasione verifica bando espone le proprie osservazioni (non vincolanti)
- GARA – CONCORRENTE nel Progetto Tecnico, ottimizza quanto previsto dal bando e può prevedere interventi integrativi (ottimizzazione tecnico economica)
- COMMISSIONE GIUDICATRICE esprime valutazione (ARERA non è coinvolta)
- TARIFFABILITA'. per i SOLI interventi previsti nel Documento Guida che rispettino le CMS o abbiano superato con esito positivo l'ACB

Asimmetrie informative nell'analisi multilivello ACB



ACB Regolazione - DCO 410/2019 APPENDICE 2

- LA DCO 410/2019 (regolazione tariffaria 5^a periodo) nell'appendice 2 – affronta «la peculiarità della ACB identificata nel criterio 226/11»
 - fornisce una soglia (determinata su una valutazione media nazionale) al di sotto della quale non è necessaria la analisi ACB
 - Le CMS sono introdotte in termini semplificati (10 m /PDR – 25 m/ PDR)

In data 11/12/2020 (rispondendo ad un aspetto specifico della gare ATEM richiamato nel Decreto rilancio del 2020) ARERA definisce la necessità di una verifica di sussistenza delle condizioni di remunerabilità degli investimenti

APPROCCIO PROPOSTO SUL TEMA ACB

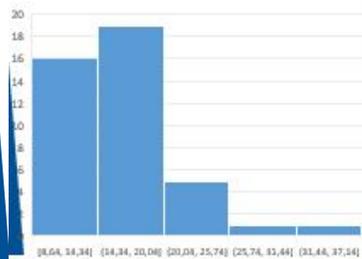
Progetto 1: CMS ESTENSIONI complessivo	CMS DCO 410 Estensioni Simulatore nazionale	Parametri del MISE con articolazioni	Modello CMS 1 (7 simulazioni differenti)
Progetto 2: CMS ESTENSIONI specifico per SA	Simulatore S.A singolo ATEM	Parametri del MISE + altri parametri collegati alle condizioni specifiche	Modello CMS 2 Individuati 8 parametri
Progetto 3: CMS <ul style="list-style-type: none">• Potenziamenti• Manutenzioni	Norme CIG Indicatori		CMS POT MTZ Linea Guida
PROGETTO 4 Analisi Costi Benefici	DCO 410 ARERA <u>osservaz.</u> ANCI QUADERNO		Linea Guida Relazione ACB (per SA)

ESISP

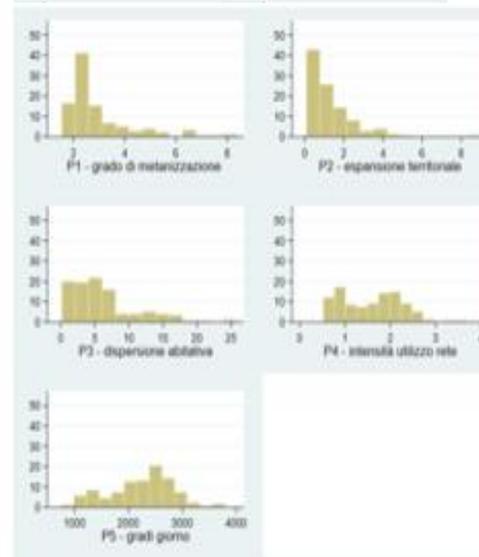
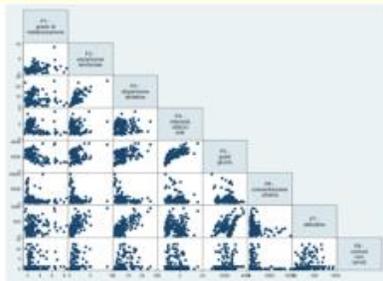
CMS Condizioni minime di sviluppo. Una proposta

E' stato sviluppato un primo approccio alle Condizioni Minime di Sviluppo (CMS) mediante metodi econometrico-statistici e sulla base dei dati disponibili - risalenti al 2012 fonte sito Mise.

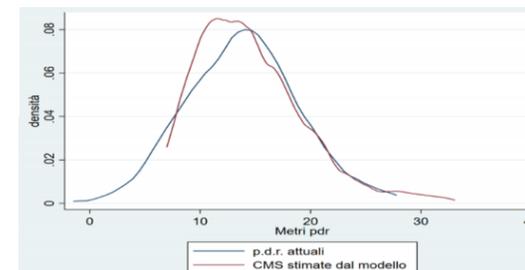
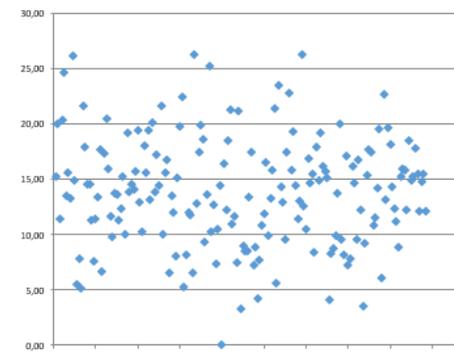
- Selezione ed analisi
- Situazione degli ATEM eterogenea
- Applicazione pratica



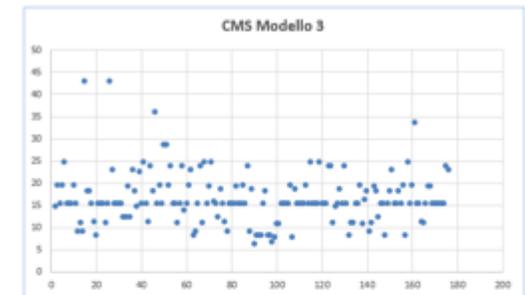
CESISP



Rapporto m/PDR attuale (dati MISE 2012)



CMS Modello 3



Valori di sintesi

Media Aritmetica	16,46
Deviazione Standard	5,75
Valore Minimo	6,28
Valore Massimo	42,88

Distribuzione Valori Grafico

	N. Atem	%
< 10 mpdr	20	11%
>= 10 e <= 25 mpdr	149	85%
> 25 mpdr	6	3%

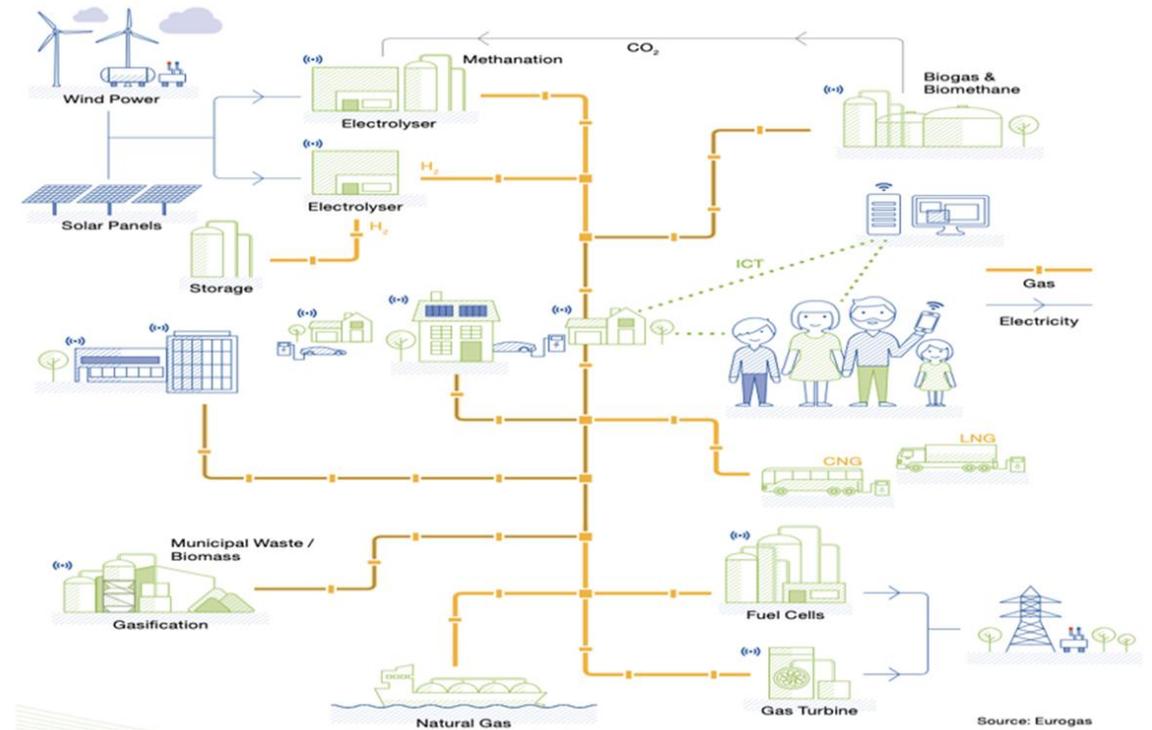
ACB lo sviluppo di un TOOL UNITARIO

CESISP ha condiviso le esigenze che sono oggetto di un'ulteriore fase di sviluppo sul tema ACB:

- ricostruire un quadro complessivo dei soggetti e delle fasi del processo in cui le ACB trovano applicabilità normativa
- sviluppare un tool che renda applicativi gli orientamenti espressi con il DCO 410/2019 e fruibile da tutti gli stakeholders (Stazioni Appaltanti, Enti concedenti, Gestori concorrenti, ARERA)
- Fruibile nelle varie fasi del processo di gara in maniera standardizzata (Documento Guida, Bando, valutazione ARERA, offerte, gestione)
- completo, univoco, a validità nazionale, che individui a priori gli elementi fondamentali e comuni per tutti gli utilizzatori e che limiti i dati di input da inserire a elementi oggettivamente quantificabili e caratteristici dell'investimento);
- sia ai fini delle valutazioni delle offerte che dei successivi riconoscimenti tariffari.

La distribuzione del gas nello scenario Transizione ecologica

- Il nuovo scenario di riferimento incide profondamente sui costi opportunità delle reti a causa della riduzione del consumo di gas
- Il processo di elettrificazione dei consumi finali potrebbe in futuro ridurre in modo significativo gli utenti per km di rete
- Il processo di integrazione con le reti elettriche richiedono di identificare altri driver in termini di costi opportunità (ad esempio costi evitati al sistema elettrico per funzione di bilanciamento reti gas)
- Lo sviluppo dei green gas richiede di avere dei riferimenti efficaci in termini di ruolo per le esternalità evitati ambientali



Credenziali: i partecipanti alla Ricerca CESISP

12 soci aderenti

- UNIATEM
- EROGASMET
- ESTRA
- 2i Rete Gas
- UNARETI A2A
- HERA
- IREN
- ASCOPIAVE
- ADRIGAS (GAS RIMINI)
- INFRASTRUTTURE (EDISON)
- UTILITEAM
- AMGA PALERMO

CONTRIBUTI

- Enti:
MISE, ANCI, CIG
- Associazioni industriali
ASSOGAS, ANIGAS UTILITALIA IGAS
- Presenze
SNAM, RSE.

- 12 Riunioni Plenarie
- 16 riunioni dei Gruppi di lavoro (GDL 1 – GDL 2 – GDL 3)
- Numerosissimi incontri bilaterali

Credenziali: Faculty

- Massimo Beccarello – Direttore CESISP
- Aretta Benedetti -CESISP
- Silvio Bosetti – Project Manager
- Giovanni Cocco - CESISP
- Giacomo Di Foggia - CESISP
- Lorenzo Pandini – Borsista CESISP
- Luciano Salomoni - CESISP





CESISP - Centro di Economia e Regolazione dei Servizi,
dell'Industria e del Settore Pubblico. Università di Milano-
Bicocca. Via B. degli Arcimboldi,8. 20126 Milano (IT)
www.cesisp.unimib.it