



Autorità per l'energia elettrica e il gas

LA DISTRIBUZIONE DEL GAS A MEZZO RETI URBANE IN ITALIA: analisi del settore alla vigilia della liberalizzazione

di Oliviero Bernardini e Tiziano Di Marzio

Giugno 2001

Il contenuto del presente Quaderno riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non intende anticipare, né condizionare decisioni o pareri che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas esprime assumendo le sue funzioni ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481.

* * *

“La distribuzione del gas a mezzo reti urbane in Italia: analisi del settore alla vigilia della liberalizzazione” rappresenta il risultato di un lavoro di indagine settoriale che ha richiesto il contributo di numerose persone, sia interne che esterne all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Il progetto d'indagine nel suo insieme è stato diretto da Oliviero Bernardini che ha anche curato l'architettura e versione finale dello studio. Tiziano di Marzio, oltre a definire l'impianto dei questionari e a gestire l'organizzazione ed elaborazione dei dati, ha predisposto l'analisi dei principali temi. Entrambi gli autori si assumono la responsabilità per la correttezza delle informazioni riportate e per l'oggettività delle interpretazioni di fenomeni non sempre di facile lettura.

Un riconoscimento particolare va rivolto a Giovanni Baracchi e a Lucia Rescalli per l'insostituibile contributo fornito nella gestione operativa delle indagini e nella verifica delle informazioni, lavoro impetuoso quando si tratta di garantire l'uniformità delle risposte a centinaia di quesiti, ricevute da quasi 800 soggetti. Un efficace ausilio nel controllo dei risultati è stato fornito da Pietro Bertoglio che ha curato specialmente le gestioni in economia, contribuendo anche un apporto tecnico e conoscitivo indispensabile per le analisi successive. Il lavoro svolto beneficia di numerosi contributi specifici anche di altri colleghi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sia nelle fasi di progettazione delle indagini, di rilevamento degli errori e di generazione delle banche dati, sia nelle fasi più propriamente interpretative e analitiche.

Un riconoscimento va inoltre rivolto agli esercenti il servizio gas per l'esemplare solerzia con cui la maggior parte di essi ha collaborato attivamente al successo delle indagini, con un impegno di risorse non indifferente. Alcuni esercenti hanno anche fornito un utilissimo contributo nella fase di definizione dei questionari. Al buon esito delle indagini ha contribuito anche la sollecitudine delle associazioni dei distributori (Anigas e Assogas, oggi riunite in Gasit, e Federgasacqua) mediante una costante opera di supporto.

Infine, gli autori desiderano ringraziare Piero Rubino oltre a due anonimi referee per le utili osservazioni e suggerimenti in fase di revisione finale.

* * *

Oliviero Bernardini ha un Ph. D. in Chimica Fisica dall'Università di Harvard. Ha svolto attività di ricerca presso SRI International, IIASA, IEFE e ha avuto incarichi nel campo delle previsioni tecnologiche e di mercato dell'energia presso Snamprogetti, Montedison, Ansaldo. Dal 1980 al 1996, ha eseguito al Cesen attività di consulenza e diretto progetti di gestione e sviluppo energetico per conto di governi, enti finanziari e imprese in numerosi paesi. È all'Autorità per l'energia elettrica e il gas dal 1997.

Tiziano Di Marzio è laureato in Scienze Politiche presso l'Università Statale di Milano. Dal 1988 al 1998 ha svolto attività di ricerca energetica e ambientale presso l'Istituto di Economia della Fonti di Energia (IEFE), collaborando anche all'attività didattica e seminariale dell'Istituto. È all'Autorità per l'energia elettrica e il gas dal 1998.

INDICE GENERALE

	PAGINA
INTRODUZIONE	10
STRUTTURA DEL QUADERNO E CONTENUTO DEI CAPITOLI	13
SINTESI DEI RISULTATI E CONCLUSIONI	14
1. QUADRO NAZIONALE DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS A MEZZO RETI LOCALI	23
1.1 Gas naturale	23
1.2 Altri gas	25
1.3 Le disparità regionali	27
2. IL CONTESTO NORMATIVO	35
2.1 Le forme di gestione e la natura giuridica degli esercenti	35
2.2 Il ruolo dell'ente locale	38
<i>Gestioni in economia</i>	38
<i>Affidamenti diretti</i>	38
<i>Affidamenti in concessione</i>	39
<i>Altre forme di affidamento</i>	40
2.3 Il regime giuridico dei prezzi	40
3. SVILUPPO STORICO DEL SETTORE	44
3.1 La frammentazione storica	44
3.2 I processi di concentrazione	45
3.3 La riorganizzazione del servizio gas nel quadro della riforma dei servizi pubblici locali	48
3.4 Le dinamiche in atto alla vigilia della liberalizzazione del mercato	50
3.5 Le modifiche indotte dal Dlgs n. 164/00	53
4. GLI ESERCENTI	62
4.1 La proprietà	62
<i>La ripartizione tra proprietà pubblica e privata</i>	64
<i>Le imprese di proprietà pubblica locale</i>	66
<i>Le imprese private a carattere industriale</i>	68
<i>Le imprese a controllo familiare</i>	70
<i>I gruppi di controllo</i>	71
4.2 La diffusione geografica	73
4.3 La copertura del territorio	75
4.4 La fornitura di altri servizi	78

5.	L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO	94
5.1	Evoluzione storica e rilevanza degli affidamenti	94
5.2	Le modalità di assegnazione del servizio	95
	<i>Gestioni in economia</i>	96
	<i>Affidamenti diretti</i>	98
	<i>Affidamenti in concessione</i>	99
	<i>Altre forme di affidamento</i>	100
5.3	La durata degli affidamenti	101
5.4	Il diritto di esclusiva e di prelazione	103
	<i>Esclusività</i>	104
	<i>Diritto di prelazione</i>	105
6.	CARATTERISTICHE E PROPRIETÀ DELLE RETI DI DISTRIBUZIONE	114
6.1	Estensione delle reti	114
	<i>Reti di distribuzione</i>	114
	<i>Allacciamenti</i>	117
6.2	Proprietà e devoluzione degli impianti	121
	<i>La proprietà degli impianti</i>	122
	<i>Le forme di devoluzione</i>	124
6.3	La valorizzazione degli impianti	126
7.	I PROVENTI DEGLI ENTI LOCALI	135
7.1	Tipologia e frequenza dei corrispettivi	135
7.2	Il valore dei corrispettivi	138
7.3	Gli utili netti delle gestioni in economia	140
7.4	Il quadro delle entrate degli enti locali	142
7.5	L’incidenza sui ricavi netti degli esercenti	144

INDICE DELLE TAVOLE

	PAGINA
Tavola 1 Sviluppo della distribuzione locale del gas naturale negli anni 1983 - 98	29
Tavola 2 Le vendite in deroga 1983 - 99	30
Tavola 3 Caratteristiche della distribuzione per tipo di gas distribuito nel 1998	31
Tavola 4 Quadro della distribuzione locale di gas diversi dal metano nel 1998	32
Tavola 5 Caratteristiche della distribuzione regionale di gas nel 1998	33
Tavola 6 Numero di comuni secondo tipo di gas servito a mezzo rete nel 1998	34
Tavola 7 Le tipologie giuridiche degli esercenti il servizio gas	43
Tavola 8 Grado di frammentazione della gestione del servizio gas nel 1998	55
Tavola 9 Frazionamento della gestione del servizio gas 1960 - 98	55
Tavola 10 Dinamica di concentrazione dei distributori 1960 - 99	56
Tavola 11 Processo di concentrazione della distribuzione del gas naturale 1987 - 98	57
Tavola 12 Grado di frazionamento della distribuzione del gas nel 1998	57
Tavola 13 Evoluzione delle forme di gestione del servizio di distribuzione del gas naturale 1987 - 98	58
Tavola 14 Struttura della distribuzione del gas per tipologia di esercente nel 1998	59
Tavola 15 Caratteristiche della distribuzione del gas per tipologia di esercente nel 1998	60
Tavola 16 Dinamica storica delle gestioni in economia 1970 - 2000	61
Tavola 17 Tasso annuo di sostituzione del gestore del servizio gas	61
Tavola 18 Caratteristiche dimensionali degli esercenti per tipologia di proprietà	80
Tavola 19 Concentrazione della proprietà per tipologia di società	81
Tavola 20 Proprietà degli esercenti nel 1998	82
Tavola 21 Distribuzione della proprietà degli esercenti per tipologia di proprietario	83

Tavola 22	Frazionamento della distribuzione del gas per gruppi di controllo nel 1998	84
Tavola 23	Distribuzione regionale delle gestioni per categoria giuridica nel 1998	85
Tavola 24	Distribuzione regionale degli utenti per categoria giuridica dei fornitori	86
Tavola 25	Numero medio di utenti per gestione nel 1998	87
Tavola 26	Numero di esercenti per grandi ripartizioni territoriali nel 1998	88
Tavola 27	Numero di gestioni per esercente nel 1998	89
Tavola 28	Diffusione degli esercenti sul territorio	90
Tavola 29	Frammentazione territoriale delle gestioni nel 1998	91
Tavola 30	Numero di esercenti per grado di presenza territoriale nel 1998	92
Tavola 31	Numero di servizi pubblici forniti dagli esercenti nel 1996 - 98	92
Tavola 32	Frequenza dei servizi diversi dal gas nel 1996 - 98	93
Tavola 33	Numero medio di servizi diversi dal gas per tipologia di gestione nel 1996 - 98	93
Tavola 34	Caratteristiche generali delle diverse modalità di affidamento	106
Tavola 35	Evoluzione temporale delle modalità di affidamento del servizio gas	106
Tavola 36	Incidenza degli appalti nelle gestioni in economia	107
Tavola 37	Frequenza degli appalti di servizi gas delle gestioni in economia	108
Tavola 38	Grado di concentrazione degli appalti delle gestioni in economia	108
Tavola 39	Numero di affidamenti diretti per tipo di affidamento	109
Tavola 40	Concessioni secondo modalità di assegnazione	109
Tavola 41	Modalità di assegnazione delle altre forme di affidamento	110
Tavola 42	Scadenza degli affidamenti in atto al 31 dicembre 1998	110
Tavola 43	Durata degli affidamenti diretti	111
Tavola 44	Durata degli affidamenti in concessione	112
Tavola 45	Durata delle altre forme di affidamento	112

Tavola 46	Diritto di prelazione ed esclusiva delle gestioni per tipo di affidamento	113
Tavola 47	Caratteristiche regionali delle reti di distribuzione nel 1998	128
Tavola 48	Distribuzione regionale delle reti per livello di pressione nel 1998	129
Tavola 49	Estensione delle reti per modalità di affidamento	130
Tavola 50	Proprietà degli impianti per forma di affidamento nel 1998	131
Tavola 51	Valore a nuovo degli impianti per soggetto e forma di affidamento nel 1998	132
Tavola 52	Modalità di devoluzione degli impianti di proprietà degli esercenti per forma di affidamento	133
Tavola 53	Modalità di valorizzazione degli impianti	134
Tavola 54	Distribuzione degli affidamenti per forma di compenso nel 1998	146
Tavola 55	Frequenza dei corrispettivi nel 1998	147
Tavola 56	Valore dei corrispettivi annui nel 1998	148
Tavola 57	Costi e ricavi delle gestioni in economia nel 1998	149
Tavola 58	Entrate dei comuni per tipo di corrispettivo nel 1998	150
Tavola 59	Entrate unitarie dei comuni nel 1998	151
Tavola 60	Incidenza degli esborsi agli enti locali sui ricavi netti degli esercenti	151
Tavola 61	Distribuzione degli affidamenti per classe di incidenza delle entrate sui ricavi netti	152

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1	Incidenza della distribuzione locale nei consumi di gas naturale e di energia primaria	24
Figura 2	Penetrazione del gas negli usi civili nel 1998	28
Figura 3	Sviluppo degli affidamenti 1950 - 2000	46
Figura 4	Dinamica della diffusione alle utenze	116
Figura 5	Popolazione ed estensione delle reti locali	119

INTRODUZIONE

L'analisi presentata in questo Quaderno è basata in parte essenziale sui risultati di una indagine condotta dagli uffici dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) con riferimento alle caratteristiche del servizio di distribuzione locale del gas nel 1998.

Il settore della distribuzione locale del gas era ben noto con riferimento ai classici indicatori economici e finanziari e ad alcuni importanti parametri tecnici. Tuttavia, i lineamenti essenziali per una consapevole riforma del settore erano conosciuti da tempi immemori solo in termini generici e qualitativi. Tali riguardano, soprattutto, l'estremo frazionamento del settore, l'eterogeneità delle tipologie di affidamento del servizio e delle forme di gestione, il ruolo egemone degli enti locali nella proprietà degli esercenti, lo scarso grado di concorrenza per il mercato, l'esclusività del servizio e i meccanismi di conservazione dei diritti acquisiti, la controversa proprietà e devoluzione degli impianti, i ricavi degli enti locali.

La Indagine sulle caratteristiche di gestione del servizio gas nel 1998 (di seguito: Indagine) è stata realizzata con il principale obiettivo di riempire questo vuoto conoscitivo rispetto a una serie di finalità che competono all'Autorità in base alla legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95) tra cui quelle espresse dall'articolo 2, comma 12, lettere c), d), e) ed i). I risultati presentati nello studio rispondono alla funzione di "assicurare la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi; studiare l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi; promuovere iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi" (articolo 2, comma 12, lettera i).

L'Indagine è stata estesa a tutti i soggetti esercenti la distribuzione del gas compresi negli indirizzi dell'Autorità e che nel 1998 hanno distribuito gas di qualsiasi tipo a mezzo di reti locali mediante una o più tra le varie forme di gestione riconosciute dalla normativa vigente. L'Indagine è stata eseguita nel periodo febbraio – giugno 1999. Nel periodo trascorso tra il termine ultimo per la consegna dei dati fino a dicembre 2000, a seguito delle attività istituzionali di verifica e ispezione da parte degli uffici dell'Autorità, sono stati individuati oltre 25 esercenti che non figuravano nell'elenco dei distributori e che pertanto non sono stati coperti dall'Indagine¹. In mancanza di informazioni, a parte qualche accenno,

questi esercenti non vengono presi in considerazione nel presente Quaderno². Essi sono di dimensioni minime, contribuendo non più dello 0,3% al volume totale di gas distribuito, e tali da non influenzare i risultati in modo percettibile.

L'Indagine ha raccolto sia informazioni generali sugli esercenti sia informazioni specifiche sull'attività di distribuzione del gas in ogni singola rete locale in cui operano. Essa è stata pertanto svolta mediante l'utilizzo di due questionari: il primo rivolto alla natura giuridica e proprietaria e ad altre caratteristiche degli esercenti, non direttamente afferenti alle attività svolte nelle reti locali; il secondo rivolto alla consistenza degli impianti, alle caratteristiche operative e agli accordi con i comuni affidanti la gestione del servizio in ognuna delle reti locali. Quest'ultimo questionario era predisposto in tre forme a seconda della tipologia del rapporto con il comune per l'esercizio del servizio di distribuzione del gas nella località servita: affidamento diretto, affidamento in concessione, altre forme di affidamento. Nel caso delle gestioni in economia, che normalmente operano in un'unica rete locale, i due questionari sono stati unificati.

Il tasso di risposta degli esercenti è stato eccezionalmente elevato, considerando la complessità dei questionari, anche se alquanto variabile in funzione dei quesiti posti. Quando non viene esplicitamente evidenziato nel testo con riferimento agli argomenti specifici trattati, il tasso di risposta deve ritenersi superiore al 99% della totalità degli esercenti e delle reti locali. Un elevato grado di affidabilità e uniformità dei risultati è stato assicurato dagli uffici dell'Autorità che hanno svolto una intensa opera di verifica incrociata e analisi statistiche sui dati ricevuti per rilevare e correggere eventuali risposte errate.

Il trattamento dei dati raccolti nell'Indagine, è stato effettuato in conformità con l'articolo 27, comma 1, della legge 31 dicembre 1996, n. 675 e ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera a) della medesima legge. Molte delle informazioni relative ai singoli soggetti raccolte nell'Indagine sono infatti di natura riservata e confidenziale; esse non

¹ L'assenza di tali esercenti dall'indirizzario dell'Autorità era dovuta alla mancata o difettosa comunicazione degli aggiornamenti tariffari secondo quanto stabilito nel Decreto 19 novembre 1996 e precedenti disposizioni del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Fatta eccezione per alcuni distributori di gpl, si trattava nella maggior parte dei casi di gestioni in economia il cui servizio gas veniva svolto in conto terzi da altri esercenti. In questi casi, per antica consuetudine, gli aggiornamenti tariffari non venivano trasmessi dal comune, come avrebbe dovuto essere in quanto responsabile del servizio, ma dall'esercente terzo che gestiva il bacino tariffario per conto del comune.

² Sono invece stati inclusi 7 esercenti che non apparivano nell'originale indirizzario ma che sono stati "scoperti" durante il corso dell'Indagine, ovvero entro giugno 1999.

vengono pertanto diffuse se non in forma aggregata e anonima. Non si riportano in questo studio informazioni relative a singole imprese che non siano già pubblicate nelle relazioni annuali o in altra documentazione di dominio pubblico.

Per alcune parti dello studio presentato nel seguito, soprattutto per l'analisi dell'evoluzione storica, si è attinto anche da altre fonti di informazione: le indagini nel settore della distribuzione del gas svolte dagli uffici dell'Autorità (in particolare, *l'Indagine sugli esercenti la distribuzione del gas nell'anno 1996*) e in anni precedenti dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato; i dati elaborati da Snam con ricorrenza annua e riportati in *Dati statistici relativi alla distribuzione di gas mediante reti urbane*. La descrizione degli sviluppi successivi al 1998, riferiti in prevalenza ai cambiamenti nella natura giuridica degli esercenti e nella forma di gestione del servizio gas, è basata prevalentemente sulle comunicazioni ricevute dagli esercenti. Quando nel testo o nelle tavole o figure non vengono evidenziate altre fonti di informazione, i dati si riferiscono alle indagini svolte dagli uffici dell'Autorità.

Milano, febbraio 2001

STRUTTURA DEL QUADERNO E CONTENUTO DEI CAPITOLI

Le informazioni riportate nel Quaderno intendono costituire una base quantitativa attendibile con cui valutare le prospettive e le problematiche del settore della distribuzione del gas di fronte agli impegni posti dal processo di liberalizzazione in atto. Inevitabilmente, affiora in diverse parti del Quaderno la tentazione di uscire dai confini puramente analitici per approfondire le tematiche più proprie della liberalizzazione; le informazioni riportate certamente lo permettono. Non è questo, tuttavia, l'obiettivo del Quaderno che rimane soprattutto orientato alla descrizione analitica e alla diffusione della conoscenza di un settore come si presenta alla vigilia di una profonda trasformazione.

I risultati principali dell'Indagine e le conclusioni generali vengono illustrati nella *Sintesi dei risultati e conclusioni*. Il settore della distribuzione del gas si è rivelato estremamente articolato e complesso, tale da non permettere una descrizione agile e leggera senza il rischio di semplificazioni distorcenti. Questa sintesi non viene pertanto proposta come riassunto dell'analisi contenuta nel corpo del Quaderno ma intende solo fornire una chiave di lettura per facilitare la consultazione del lavoro.

I risultati specifici e l'analisi di dettaglio vengono presentati in sette capitoli. Dopo un rapido esame della distribuzione locale del gas nel più ampio quadro del sistema energetico nazionale (Capitolo 1), il Quaderno illustra il contesto normativo (Capitolo 2) e lo sviluppo storico del settore, rilevando le cause della frammentazione del servizio, i processi di concentrazione in atto, la riorganizzazione avviata nell'ambito della riforma dei servizi pubblici locali (Capitolo 3). Nella parte centrale vengono affrontate le tematiche più critiche per lo sviluppo del settore: la proprietà degli esercenti, la loro diffusione sul territorio, l'integrazione orizzontale in altri servizi pubblici (Capitolo 4); le procedure di affidamento del servizio, la durata degli affidamenti, il diritto di esclusiva e di prelazione (Capitolo 5); le caratteristiche delle reti, la proprietà e devoluzione degli impianti, la loro valorizzazione (Capitolo 6). Lo studio si conclude con un esame delle caratteristiche dei compensi versati dagli esercenti agli enti locali affidanti il servizio (Capitolo 7).

SINTESI DEI RISULTATI E CONCLUSIONI

Questa sintesi, oltre a indicare i principali risultati emersi dall'Indagine, cerca di interpretarli nel quadro delle più ampie problematiche sollevate dal processo di trasformazione del settore avviato prima con la riforma della legge 8 giugno 1990, n. 142 (di seguito: legge n. 142/90) e ultimamente dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (di seguito: Dlgs n. 164/00). Questo ha suggerito una struttura espositiva in parte diversa da quella dei capitoli del corpo del testo, più esplicitamente rivolta a esigenze di descrizione analitica.

La distribuzione locale del gas nell'economia energetica nazionale

La diffusione di reti a media e bassa pressione per la distribuzione locale del gas naturale ha svolto un ruolo determinante per la trasformazione del sistema energetico nazionale. Il numero di comuni serviti è passato da meno di 200 nel 1960 a quasi 5700 nel 2000, con una crescita media complessiva che ha abbondantemente superato il raddoppio decennale. Nel contempo l'incidenza della distribuzione a mezzo reti locali sui consumi totali di gas raddoppiava dal 22% nel 1970 al 45% nella seconda metà degli anni ottanta, raggiungendo un valore massimo di poco superiore al 50% nel 1993, prima di calare a seguito dello sviluppo dei consumi di gas naturale per la generazione elettrica.

Il settore continua tuttavia a essere molto dinamico, mantenendo un tasso di crescita dei consumi prossimo al 5% annuo come media degli anni novanta. Nel 1998, anno di riferimento dell'Indagine, il volume di gas distribuito a mezzo reti locali raggiungeva 30,0 miliardi di m³. Di questo 24,6 miliardi di m³ sono stati venduti a prezzi amministrati a utenti domestici e commerciali, artigiani e piccole industrie, mentre 5,4 miliardi di m³ sono stati venduti "in deroga" a prezzi sorvegliati a imprese industriali e a complessi ospedalieri. Nell'ultimo decennio tali vendite hanno rappresentato la categoria più dinamica contribuendo quasi il 70% all'aumento dei volumi venduti.

Seppure il settore della distribuzione abbia raggiunto livelli di maturità, pari o superiori alla maggior parte degli altri paesi europei, rimangono significative disparità territoriali sia in termini di popolazioni allacciate a reti locali, sia in termini di tipo di gas distribuito, che alimenteranno una significativa crescita anche nel futuro. In particolare, rimangono sprovviste di reti di distribuzione locale la Sardegna nel suo complesso, ampie zone delle regioni meridionali e molte aree di montagna anche nelle regioni centrali e settentrionali.

Frazionamento storico e processi di concentrazione

Il settore è storicamente caratterizzato da un forte grado di frazionamento direttamente ascrivibile alla prerogativa dei comuni sulla gestione dei servizi pubblici locali, che si fa risalire al R. D. 25 ottobre 1925, n. 2578. Nel 1998 operavano sul mercato 797 esercenti³, di cui solo cinque raggiungevano vendite annue superiori a 500 milioni di m³ di gas. Seppure altri 39 raggiungevano vendite maggiori a 100 milioni di m³, un terzo del mercato veniva servito da 315 esercenti che mediamente raggiungevano vendite annue appena superiori a 30 milioni di m³. Il 54% degli esercenti serviva meno del 5% del mercato, realizzando mediamente vendite per poco più di 3 milioni di m³ ciascuno.

Il notevole grado di frazionamento del servizio di distribuzione del gas ha determinato una presenza degli esercenti sul territorio a “macchia di leopardo” che non ha favorito il conseguimento di un elevato grado di efficienza nella fornitura del servizio. La stragrande maggioranza degli esercenti svolge il servizio solo in ambito comunale (58%) o provinciale (25%); solo una frazione degli esercenti estende il suo raggio di azione oltre la provincia ai confini regionali (10%) e appena 6 imprese offrono il servizio gas a livello nazionale (in 5 o più regioni e almeno 2 zone geografiche).

Nonostante le endemiche tendenze al frazionamento, si può tuttavia riconoscere già da diversi decenni la presenza di un potente processo di concentrazione, indotto dalla rapida metanizzazione del Paese, che ha fatto capo a poche dinamiche imprese, portando nel tempo a un forte incremento del numero medio di comuni serviti dallo stesso esercente: da appena 2 all’inizio degli anni settanta a quasi 8 alla fine degli anni novanta. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta hanno contribuito in modo crescente alla concentrazione del settore processi di incorporazione e fusione tra le imprese; negli ultimi anni si può poi riconoscere una accelerazione di tale processo, stimolato dalle attese di liberalizzazione del settore del gas avviato dal Dlgs n. 164/00, che si manifesta anche nella forma di acquisizioni legate a strategie di integrazione verticale e orizzontale. Come risultato complessivo di questi fenomeni, il numero di esercenti raggiungeva un massimo di 829 nel 1995 e successivamente iniziava un consistente calo a 797 nel 1998 e a 775 nel 2000.

³ Il numero di esercenti riportati in questa Sintesi include anche quelli non coperti nell’Indagine (vedere l’Introduzione).

Forme di gestione e modalità di affidamento del servizio

All'epoca dell'Indagine la distribuzione del gas a mezzo reti locali veniva disciplinata dalla legge n. 142/90, diretta a introdurre maggiore imprenditorialità nella gestione dei servizi pubblici locali, e da legislazione successiva che mirava ad allargare la sfera di competenza degli enti locali. Le disposizioni legislative ammettevano una notevole varietà di forme di esercizio del servizio gas, articolate in una dozzina di tipologie giuridiche. Le dinamiche avviate dalla legge n. 142/90 hanno determinato una radicale ristrutturazione delle forme di amministrazione del servizio gas attraverso la rapida scomparsa di alcune tipologie giuridiche, in particolare le aziende municipali e i consorzi intercomunali, a favore delle aziende speciali, delle aziende speciali consortili e delle S.p.A. a capitale pubblico locale.

Il proposito essenziale della legge era quello di trasformare la natura giuridica delle gestioni effettuate attraverso organismi emanati dagli enti locali, riordinando le reciproche competenze e responsabilità. La stragrande maggioranza delle 5757 gestioni del servizio gas esistenti nel 1998 continuavano a essere disciplinate attraverso lo strumento della concessione (4552 o quasi l'80%). Solo 769 gestioni erano basate su affidamenti diretti degli enti locali a proprie imprese partecipate, appena 308 venivano svolte "in economia" dall'ufficio tecnico del comune e le residue 115 gestioni mediante altre forme di rapporto (appalti, autorizzazioni, ecc.). La legge n. 142/90 non modificava le modalità di affidamento del servizio, che rimanevano svincolate da criteri di concorrenza, efficienza e qualità dei servizi forniti.

Storicamente la forma privilegiata di svolgimento del servizio gas, le *gestioni in economia* iniziavano un processo di rapido declino già a partire dagli anni sessanta. La legge n. 142/90 restringeva la forma di gestione in economia essenzialmente ai casi di "modeste dimensioni del servizio". La maggior parte delle nuove gestioni in economia attivate nel corso degli anni novanta avevano un carattere transitorio, in attesa di trasformazione in aziende a capitale pubblico locale, o venivano successivamente affidate in concessione a terzi. Le gestioni in economia esistenti nel 1998 erano quasi tutte localizzate nelle regioni settentrionali di più antica metanizzazione e nella maggior parte dei casi avevano livelli di attività difficilmente conciliabili con le disposizioni della legge n. 142/90 in quanto servivano mediamente più utenti delle imprese private e spesso perfino delle imprese pubbliche locali. L'Indagine ha inoltre rilevato che tali gestioni vengono in genere svolte attraverso appalti frazionati a una pluralità di fornitori e solo in minima parte in via diretta dal comune.

Per quanto riguarda gli *affidamenti diretti* a strutture aziendali di proprietà pubblica locale, l'Indagine ha rilevato caratteristiche di grande eterogeneità nelle esperienze di

adeguamento a forme di comportamento imprenditoriale. Ancora nel 1998, nella stragrande maggioranza dei casi, le aziende non si erano ancora dotate di un contratto di servizio in ottemperanza alla legge 29 marzo 1995, n. 95. Per diverse località erano ancora in via di definizione gli atti primitivi delle convenzioni dirette a regolare i rapporti tra ente locale e azienda, in altre i rapporti erano governati in base a una semplice delibera comunale, in alcune le procedure di trasformazione dell'azienda municipale non erano ancora iniziate o erano state da poco avviate. La trasformazione da azienda municipale ad azienda speciale e/o consortile, ha implicato una profonda revisione di molti dei rapporti in essere e ha richiesto nella maggior parte dei casi (oltre il 70%) una stipula ex novo della convenzione. Quando è rimasta valida la convenzione già esistente, essa è stata il più delle volte rinnovata prima della scadenza (14%) o alla scadenza della stessa (11%). Nei casi rimanenti si è fatto ricorso a una proroga della vecchia convenzione.

Diversamente dalle gestioni in economia e dagli affidamenti diretti a società partecipate dal comune o altro ente pubblico locale, il regime di **affidamento in concessione** implica un atto di conferimento a terzi, non partecipati dall'ente locale, che il decreto 14 settembre 1931, n. 1175 sottoponeva al regime di aste pubbliche. I risultati dell'Indagine evidenziano come la scelta dell'esercente da parte dell'ente locale è stata solo in rarissimi casi (meno del 2%) definita in base a meccanismi che possono considerarsi di tipo realmente concorrenziale. Del tutto prevalente è il ricorso alla trattativa privata (77%) e ai rinnovi alla scadenza o prima della scadenza di precedenti concessioni (10%), ottenute a loro volta quasi sempre in base a trattativa privata, consentita in base alla deroga prevista nel caso di circostanze speciali "quando la natura dei servizi lo consigliano". Sia il rinnovo che la proroga degli affidamenti in concessione sono strettamente legati alla devoluzione onerosa degli impianti finanziati dai concessionari, il cui valore residuo l'ente locale è raramente in grado di rimborsare alla scadenza del servizio.

Le **altre forme di affidamento**, pur essendo residuali, evidenziano nella loro diversità l'ampiezza delle possibilità di organizzazione dei servizi pubblici locali consentite, seppure non esplicitamente contemplate, dalla legge n. 142/90. Le più segnalate tra quelle esistenti nel 1998 erano l'*autorizzazione alla costruzione e gestione* (42 reti locali), l'*autorizzazione edilizia*, l'*appalto per la gestione del servizio* e l'*accordo con il concessionario* del servizio. La maggior parte di queste forme di affidamento trovano la loro motivazione nelle caratteristiche marginali e nella scarsa convenienza economica per gli enti locali.

Il regime di monopolio

Esclusività, lunga durata degli affidamenti e diritto di prelazione costituiscono i tre pilastri sui cui nel passato si sono fondati i monopoli di distribuzione locale del gas. L'esclusività del servizio garantiva contro la concorrenza di altri esercenti potenzialmente più efficienti, in grado di catturare crescenti quote di mercato; inoltre, agevolava gli enti locali mediante un rapporto con un interlocutore unico ed era giustificata dall'esigenza di minimizzare la posa di reti nel sottosuolo. La lunga durata degli affidamenti veniva legittimata dall'esigenza di consentire alle imprese di ammortizzare i costi, incentivandole a investire prima di cedere gli impianti agli enti locali. Il diritto di prelazione favoriva l'esercente per un prolungamento dei diritti del monopolio al termine dell'affidamento. Se da una parte il regime di monopolio ha assicurato e incentivato la diffusione del servizio evitando la duplicazione delle reti, dall'altra non ha però rappresentato il sistema più adatto a promuovere in modo duraturo la fornitura del servizio a costi efficienti e a livelli crescenti di qualità.

Gli affidamenti che esplicitano una *riserva esclusiva* del servizio a favore dell'esercente in carica sul territorio della località servita rappresentano oltre il 90% del totale. Il diritto di esclusiva viene esplicitamente dichiarato nel 76% degli affidamenti diretti; tuttavia, è significativo che quasi il 90% degli affidamenti diretti che non fanno espresso riferimento a una riserva legale hanno durata illimitata, ed è pertanto difficile ritenere che non sia sottinteso anche un diritto di privativa. Nel caso delle concessioni il diritto di esclusiva è presente nel 97% dei casi. Nelle altre forme di affidamento aumenta invece l'incidenza di formule di gestione che non prevedono il diritto di privativa (il 40% del totale).

Il valore medio della *durata degli affidamenti* in vigore nel 1998 era pari a 29 anni. Da tale valore medio sono escluse le gestioni con durata illimitata, soprattutto gestioni in economia e affidamenti diretti ad aziende partecipate dagli enti locali; il 16% delle gestioni in essere nel 1998 potevano di fatto considerarsi perpetue. Oltre un quarto degli affidamenti diretti non prevedono scadenza, mentre la durata media stabilita in quelli con scadenza temporale era di circa 37 anni. Nel caso delle concessioni la durata stabilita negli atti originali risulta mediamente pari a 29 anni, mentre gli affidamenti illimitati rappresentano meno del 5% del totale. Tuttavia, il grado di perpetuità viene potenziato dalla possibilità di rinnovi e proroghe. Con i rinnovi e/o le proroghe già effettuate nel 1998 la durata media delle concessioni aumenta a oltre 33 anni. Per le concessioni con rinnovo, l'effetto combinato di rinnovi e proroghe risultava in durate complessive mediamente di oltre 40 anni. Durate relativamente brevi, mediamente dell'ordine di 14 anni, si riscontrano solo per le altre forme di affidamento.

Per il prolungamento dell'esclusiva sul servizio locale del gas gli esercenti potevano in molti casi contare, oltre che sui rinnovi e sulle proroghe, anche sui *diritti di prelazione*. Nel complesso, circa il 55% degli affidamenti stabiliscono diritti di prelazione; includendo in questa categoria anche gli affidamenti senza scadenza, tale cifra aumenterebbe a quasi il 60% del totale. Il ricorso al diritto di prelazione è previsto esplicitamente in solo il 12% degli affidamenti diretti; tuttavia, aggiungendo gli affidamenti con durata illimitata, tale valore aumenta a 44%. Il diritto di prelazione alla scadenza dell'affidamento è meno frequente del diritto di esclusiva anche nel caso delle concessioni, dove è previsto nel 63% dei casi. Infine, è abbastanza infrequente per le altre forme di affidamento, per le quali non raggiunge il 10% dei casi.

Proprietà degli esercenti e convenienza delle gestioni

Gli esercenti sono caratterizzati da un ampio spettro di combinazioni tra proprietà pubblica e privata. Nel complesso è prevalente la proprietà privata: circa il 60% dell'attività svolta, misurata in termini di utenti, volumi o lunghezza delle reti. Tuttavia, le imprese interamente private rappresentano il 32% dell'attività totale, mentre il rimanente 28% proviene dalla componente privata di imprese miste con capitale sia pubblico che privato.

La proprietà del settore della distribuzione del gas è caratterizzata da un netto predominio degli enti locali; nel 1998 i comuni detenevano complessivamente quasi il 40% della proprietà totale. Seguivano a distanza la proprietà di persone fisiche (17%) e la proprietà quotata in borsa (13%). Quote significative, dell'ordine del 10%, appartenevano ad aziende energetiche integrate e a istituti finanziari e affini. Il residuo 10% era di proprietà di aziende di distribuzione locale, di cooperative e di imprese di costruzione di impianti. Le imprese di proprietà pubblica locale coprivano nel loro insieme il 37% delle vendite (43% includendo le gestioni in economia), mentre il 26% veniva assicurato dalle società del gruppo Eni, con partecipazioni sia statali che locali; seguivano le imprese a controllo familiare con il 19% e le altre imprese private (10%).

I risultati dell'Indagine evidenziano una forte concentrazione degli esercenti di proprietà pubblica locale nella gestione delle reti più redditizie nei maggiori bacini di utenza come Milano, Genova e Bologna, nonché in molte altre città di dimensione grande e medio grande. In tempi più recenti sono in atto processi di penetrazione della proprietà pubblica locale anche in altri grandi bacini di utenza (ad esempio Napoli, Roma e Torino), in precedenza caratterizzati da gestioni in concessione ad aziende terze a maggioranza privata. Gli affidamenti diretti ad aziende partecipate dagli enti locali hanno mediamente quasi il doppio di utenti rispetto alle gestioni in economia e il triplo rispetto alle concessioni. Il divario è ancora maggiore in termini di volume ven-

duto. Le vendite medie per rete locale delle imprese di proprietà pubblica risultano quasi un ordine di grandezza superiore a quelle delle imprese private, che servono prevalentemente i comuni di media e piccola dimensione e le frazioni isolate. Tale ordine di convenienza si ripete anche sotto il profilo dei costi, considerando che l'estensione media per utente delle condotte stradali è di gran lunga inferiore per gli affidamenti diretti rispetto alle altre forme di gestione.

Proprietà, devoluzione e valorizzazione degli impianti

Nella stragrande maggioranza dei casi, soprattutto con la fase di diffusa metanizzazione dagli anni ottanta in poi, gli enti locali hanno in genere preferito demandare la realizzazione delle infrastrutture a imprese private o pubbliche prescelte per approntare e gestire il servizio, remunerando il capitale da queste anticipato con il diritto di sfruttare il ritorno economico delle opere realizzate per un periodo di tempo determinato. In quasi tutti gli accordi di servizio con imprese terze è infatti previsto il trasferimento degli impianti all'ente locale al termine dell'affidamento. Fanno eccezione alla regola soprattutto i servizi di distribuzione regolati mediante autorizzazioni, per i quali gli impianti rimangono quasi sempre di proprietà dell'impresa.

Le rilevazioni sulla *proprietà* degli impianti effettuate nell'Indagine riguardano sia le reti che gli impianti di regolazione e misura e i gruppi di riduzione. Il valore di rimpiazzo degli impianti può stimarsi in poco meno di 27 mila miliardi di lire, di cui il valore degli allacciamenti di proprietà degli esercenti è inferiore a 2 mila miliardi, ovvero meno del 6% del totale. I risultati ottenuti permettono di concludere che gli impianti erano in larghissima misura di proprietà degli esercenti (mediamente il 90%).

La *devoluzione*, mediante la quale avviene il trasferimento della proprietà degli impianti all'ente locale al termine dell'affidamento, assume le forme più svariate, passando da cessioni completamente gratuite a onerose, variamente definite in modo da tenere conto del grado di ammortamento e tipologia degli impianti. Nel complesso la forma di devoluzione espressamente gratuita svolge un ruolo secondario, generalmente nell'intorno del 10 - 15%, a seconda del tipo di impianto, mentre la forma onerosa ha un peso sempre almeno due o tre volte maggiore. Tuttavia, aggiungendo il contributo gratuito compreso nelle forme di devoluzione miste, si può valutare nel complesso una ripartizione bilanciata tra devoluzione gratuita e onerosa, tra il 45 e il 55% in funzione del tipo di impianto.

La legislazione nazionale sulla *valorizzazione* degli impianti prevede che il riscatto da parte degli enti locali avvenga in base al loro "valore industriale", tenuto conto del tempo trascorso dall'inizio dell'esercizio e degli eventuali ripristini e/o sostituzioni tec-

nologiche. Le disposizioni legislative vengono seguite abbastanza fedelmente solo nel caso delle concessioni per le quali l'uso di criteri di valorizzazione diversi da quello del "valore industriale" rappresentano appena il 4% del totale. Altri criteri di valorizzazione, spesso basati sul costo storico vengono usati per la maggior parte (70%) degli affidamenti diretti. Un numero apprezzabile di affidamenti fanno esplicito riferimento alla valorizzazione degli impianti effettuata in base a perizia e/o a decisioni di collegi arbitrali che dovrebbero in genere fare ricorso alle disposizioni legislative.

Le entrate degli enti locali

Il pagamento di un corrispettivo all'ente locale da parte degli esercenti i servizi pubblici locali trova una giustificazione nella partecipazione degli enti locali nella proprietà degli impianti. Dai risultati dell'Indagine si rileva come gli enti locali derivano significative entrate dall'esercizio del servizio gas, che sono tuttavia molto differenziate a seconda della tipologia di affidamento. Complessivamente le entrate degli enti locali determinate dal servizio di distribuzione del gas ammontavano nel 1998 a 436 miliardi di lire. L'elaborazione dei dati rilevati permette di concludere che circa il 55% delle entrate provenivano dagli affidamenti diretti, il 23% dalle concessioni e il 21% dalle gestioni in economia. Le entrate medie per unità di volume erano minime per le concessioni (mediamente appena 7 lire/m³) e massime per le gestioni in economia (48 lire/m³); attestandosi su valori intermedi (30 lire/m³) per gli affidamenti diretti.

L'incidenza delle uscite a favore degli enti locali sui ricavi degli esercenti al netto del costo della materia prima confermano in forma alternativa il minore carico a favore degli enti locali sostenuto dalle concessioni rispetto alle altre forme di affidamento. Nel caso delle concessioni, l'incidenza media risulta inferiore al 5% dei ricavi netti. Essa sale a oltre il 20% dei ricavi netti nel caso degli affidamenti diretti ed è massima per le gestioni in economia che sottraggono mediamente oltre il 40% del ricavo netto come utile dell'attività. I risultati evidenziano tuttavia una forte variabilità in tutte le categorie di esercenti.

Le modifiche introdotte dal Dlgs. n. 164/00

Il Dlgs n.164/00 ha radicalmente modificato le condizioni di svolgimento del servizio pubblico di distribuzione del gas a mezzo reti locali con l'obiettivo di introdurre la concorrenza e promuovere l'efficienza e la qualità della fornitura. La separazione societaria degli esercenti in attività distinte di distribuzione e vendita del gas; la sottrazione della vendita alla discrezionalità dei poteri pubblici locali; la sollecita trasformazione anche delle gestioni in economia in società di capitali; la riforma in mercato contendibile del servizio pubblico di distribuzione attraverso l'assegnazione degli affidamenti mediante gara e la limitazione della loro durata; la determinatezza e univocità del regime di proprietà delle reti; l'ampio riconoscimento di idoneità a partecipare al

mercato liberalizzato, esteso dal 1° gennaio 2003 a tutti i consumatori oggi vincolati ai loro distributori; nonché altre modifiche nell'assetto del settore previste dal decreto legislativo, rappresentano un deciso cambiamento rispetto alla situazione descritta in questo rapporto.

L'analisi condotta ha tuttavia delineato una struttura della distribuzione locale che appare per molti aspetti impreparata alle sfide delle trasformazioni previste e orientata a impiegare tutti i mezzi utili a rinviare l'appuntamento con la concorrenza. Incertezze sull'effettivo percorso sorgono da fattori di matrice giuridica, storica e culturale quali: il radicamento nel tessuto locale e l'eccessiva influenza dei poteri pubblici nelle scelte industriali; il conseguente frazionamento sul territorio che ostacola il raggiungimento di soddisfacenti economie di scala; la concezione del servizio pubblico del gas come fonte di finanziamento degli enti locali; la cronica assenza di un confronto concorrenziale sia per la distribuzione che per la vendita; la conseguente propensione a garantire obblighi di servizio pubblico slegati da obiettivi minimi di efficienza, qualità del servizio e innovazione tecnologica; la consuetudine a elevate rendite provenienti soprattutto dalla vendita, non più compatibili con l'apertura del mercato alla concorrenza; l'attitudine a utilizzare le rendite dalla vendita del gas per subsidiare altre attività meno remunerative; logiche e comportamenti aziendali orientati a difendere i privilegi privatistici tipici dell'assetto storico.

L'attuazione del Dlgs n. 164/00 con la costruzione del nuovo assetto organizzativo liberalizzato e concorrenziale si compierà nel corso di un periodo transitorio della durata di circa un decennio. Si auspica che l'analisi effettuata in questo Quaderno possa contribuire quale fonte di informazione per meglio affrontare gli ostacoli alla liberalizzazione del settore e le criticità individuate.

1. QUADRO NAZIONALE DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS A MEZZO RETI LOCALI

La distribuzione del gas naturale a mezzo reti locali in Italia ha nel complesso raggiunto livelli notevoli di maturità, pari o superiori alla maggior parte degli altri paesi dell'Europa occidentale. Tuttavia, la significativa eterogeneità sia a livello di macro aree regionali, in termini di concentrazione della domanda di energia, che a livello di micro sistema, in termini di ostacoli naturali alla diffusione su scala locale, nonché la distanza dalle reti di trasporto nazionale e regionale, hanno determinato sensibili differenze nella copertura del territorio e nei sistemi di distribuzione del gas. Questo capitolo introduttivo offre un rapido scorcio sul ruolo della distribuzione del gas naturale nell'economia energetica del Paese evidenzia le disparità regionali nella sua diffusione e illustra il ruolo degli altri gas.

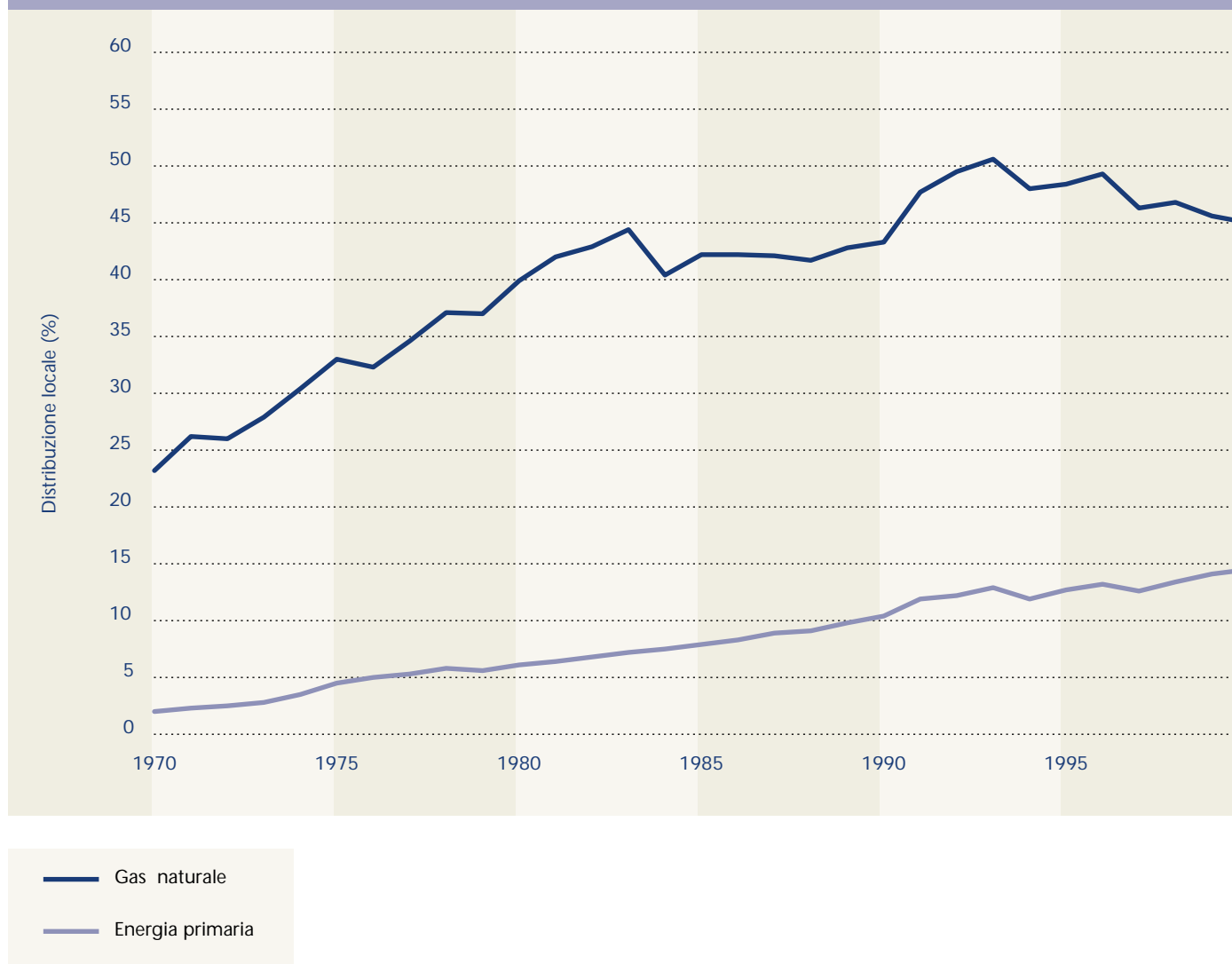
1.1 Gas naturale

Il settore della distribuzione locale di gas naturale ha conosciuto un primo forte sviluppo nel decennio degli anni sessanta diretto a sfruttare le risorse della Val Padana⁴. Le importazioni dalla Libia (a partire dal 1971), dai Paesi Bassi e dalla Russia (dal 1974) hanno sostenuto una seconda fase di sviluppo che si è esaurita nei primi anni ottanta. Ma il periodo di più forte crescita si ha con i nuovi approvvigionamenti di gas naturale dall'Algeria, a partire dal 1983, indotti da politiche rivolte alla diversificazione delle fonti energetiche e alla tutela dell'ambiente. Fondamentali per la seconda e soprattutto per la terza fase di sviluppo sono state sia una politica tariffaria incentivante per gli investimenti nelle reti di distribuzione e una politica fiscale che ha creato un regime di prelievo preferenziale per il gas rispetto ai combustibili alternativi derivati dal petrolio. Hanno concorso alla crescita anche provvedimenti normativi di incentivazione finanziaria delle opere di metanizzazione nelle regioni meridionali del paese (legge 28 novembre 1980, n. 784).

Nel 1990 il numero di comuni serviti con gas naturale era quasi quadruplicato rispetto al 1970 (da meno di 1000 a oltre 3700), mentre le condotte di distribuzione locale erano triplicate (da circa 40 mila a 127 mila km). La fase di più intensa attività di

⁴ Tra il 1960 e il 1975 sono stati allacciati quasi 1000 comuni, portando il numero totale servito con metano in questo anno a 1175.

FIG. 1 - INCIDENZA DELLA DISTRIBUZIONE LOCALE NEI CONSUMI DI GAS NATURALE E DI ENERGIA PRIMARIA



Fonte: Statistiche Snam

sviluppo infrastrutturale è concentrata nel periodo 1984 – 94 durante il quale sono raddoppiati sia il numero di comuni allacciati alla rete di trasporto nazionale sia l'estensione delle reti di distribuzione locale (tavola 1). Alla fine degli anni novanta il numero dei comuni serviti con gas naturale era aumentato a oltre 5500 e le reti di distribuzione avevano superato 180 mila km. Tuttavia, i nuovi allacciamenti effettuati in questo decennio erano ubicati prevalentemente nel Meridione del paese e pertanto caratterizzati da consumi inferiori, sia per il clima relativamente più mite che per la minore concentrazione industriale.

Tra il 1970 e il 1983, la penetrazione del gas naturale distribuito a mezzo reti locali è praticamente raddoppiata, da poco più del 22% a quasi il 45% dei consumi complessivi di questa fonte (figura 1). I tempi tecnici per le estensioni infrastrutturali per il trasporto nazionale hanno temporaneamente differito l'ultimo incremento di penetrazione, concentrandolo nel periodo 1990 - 93. Nei rimanenti anni novanta, con la progressiva saturazione del mercato degli usi civili, la penetrazione si è inoltre attestata su tassi più contenuti. L'incidenza della distribuzione a mezzo reti locali sui consumi totali di gas naturale raggiungeva un valore massimo di poco superiore al 50% nel 1993, per poi procedere a un successivo inevitabile calo determinato dallo sviluppo dei consumi di gas per la generazione elettrica; infatti, dato l'elevato livello di consumo, le consegne agli impianti termoelettrici di norma avvengono ad alta pressione, direttamente dalle reti di trasporto nazionale o regionali. La figura 1 evidenzia come, nonostante ciò, l'incidenza del gas distribuito a mezzo rete urbana continui a crescere in relazione ai consumi totali di energia primaria.

Nell'ultimo decennio quasi il 70% dell'aumento del gas naturale distribuito a mezzo reti locali è attribuibile alle vendite "in deroga"⁵ che hanno ormai raggiunto il 20% delle vendite totali. In questo periodo, oltre a un raddoppio del numero di utenti serviti in deroga, vi è stato anche un aumento del 25% nel consumo medio di questi (tavola 2). Nel 1999 il gas naturale distribuito a mezzo reti locali raggiungeva 31.0 miliardi di m³, il 45% dei consumi nazionali di gas naturale; di questo, il gas venduto in deroga ammontava a 5,7 miliardi di m³.

1.2 Altri gas

Il gas naturale rappresenta la stragrande maggioranza del gas distribuito a mezzo reti locali; tuttavia, una valutazione esauriente del settore non può prescindere dagli altri combustibili che vengono distribuiti a mezzo reti locali. Nel 1998, anno di riferimento dell'Indagine, 235 comuni venivano serviti esclusivamente con gas diversi da gas naturale. Soprattutto il gas di petrolio liquefatto (di seguito: gpl) ha visto una fortissima crescita negli anni novanta in relazione alla fornitura di gas canalizzato ad aree isolate (soprattutto in zone montagnose), difficilmente raggiungibili dalle reti di trasporto nazionale di gas naturale. Il maggior contenuto energetico del gpl richiede particolari accorgimenti in vista di un futuro allacciamento alla rete di metanodotti e in diverse

⁵ Per una definizione delle vendite "in deroga" si veda il punto 2.3.

aree, dove è più prossima la metanizzazione, è stato preferito l'utilizzo del gas naturale compresso trasportato mediante carro bombolaio. Rimangono inoltre ancora alcune reti locali in vicinanza di raffinerie che vengono rifornite con gas manifatturiero⁶, mentre nelle poche località servite in Sardegna viene utilizzata aria propanata.

Il contributo delle varie fonti gassose alla distribuzione locale viene riportato nella tavola 3, dalla quale si evince il ruolo estremamente esiguo dei gas diversi dal metano, seppure importante a livello locale⁷. La tavola 4 sottolinea la notevole variabilità a livello regionale della distribuzione di gas diversi dal metano, frutto anche della diversa tipologia di utilizzo. Infatti, i gas diversi da metano vengono utilizzati prevalentemente per la cottura del cibo, per il riscaldamento dell'acqua e talvolta per usi artigianali, più raramente per il riscaldamento degli ambienti. Si distingue il metano da carro bombolaio che nel 1998 veniva utilizzato quasi esclusivamente in località montane, soprattutto in alcune zone del Trentino – Alto Adige (Ortisei, Val Gardena, Badia, Corvara, ecc.), il che spiega l'elevato consumo medio rispetto agli altri gas riportato nella tavola 3⁸.

⁶ A fine 2000 rimanevano serviti con gas manifatturiero proveniente dalle vicine raffinerie i comuni di Cagliari, Rho, Sannazzaro de' Burgondi e Sarroch. Tuttavia, nei due comuni sardi era in atto un processo di sostituzione con aria propanata.

⁷ I dati sui volumi rilevati nell'Indagine si riferiscono ai volumi effettivi misurati alla temperatura di 15°C e pressione di 1,01325 bar, accertabili dalle fatture di vendita agli utenti finali. Per una valutazione dei volumi equivalenti dei diversi tipi di gas occorre tenere conto del potere calorifico superiore che è molto diverso a seconda del tipo di gas: 9.100 kcal/m³ per il metano, 23.900 kcal/m³ per il gpl, 4.500 kcal/m³ per il gas manifatturato. Date le esigue quantità di gas diversi dal metano, l'introduzione dell'equivalenza con il metano non modificherebbe significativamente i risultati.

⁸ Il metano da carro bombolaio viene in genere utilizzato in attesa del collegamento alla rete di metanodotti ad alta pressione. Il confronto con i dati rilevati nell'indagine relativa al 1996 (*Indagine sugli esercenti la distribuzione del gas nell'anno 1996*) indica un consumo medio in questo anno molto più basso rispetto al 1998 che riflette il maggiore utilizzo in località meno fredde in pianura successivamente trasformate a metano da metanodotto.

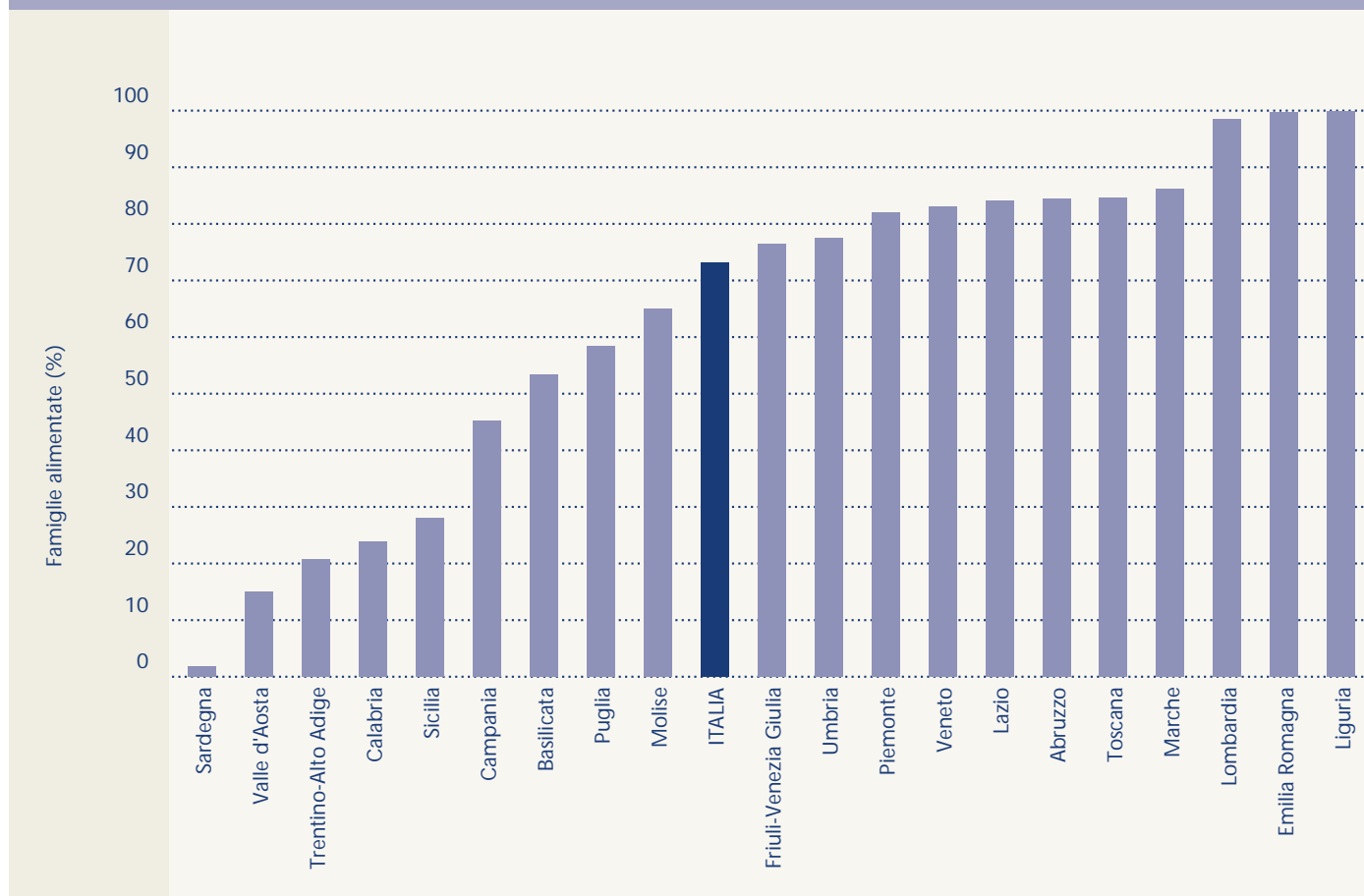
1.3 Le disparità regionali

La tavola 5, riferita a tutti i tipi di gas⁹, evidenzia i principali lineamenti della distribuzione locale del gas a livello regionale. Si delinea una forte disparità tra le regioni del centro e del nord del Paese e quelle del sud in relazione al grado di copertura dei comuni con distribuzione di gas a mezzo rete locale. Questo è prossimo all'80% nel centro - nord ma non raggiunge il 40% nel sud e lo supera di poco anche escludendo la Sardegna, dove il metano è assente e la distribuzione è limitata a due reti locali. Oltre il 72% del gas viene distribuito nelle regioni settentrionali, caratterizzate dal clima invernale più rigido e da una maggiore concentrazione industriale. Infatti, il consumo medio per utente raggiunge valori massimi superiori a 2500 mc in Trentino Alto Adige e Veneto e minimi inferiori a 800 mc in Sicilia e Sardegna. La forte differenza è dovuta in parte significativa anche alla maggiore incidenza delle vendite in deroga sulla distribuzione finale nelle regioni settentrionali. In particolare, il consumo in deroga di metano rappresenta il 19,5% dei consumi totali di gas nel nord, il 15,8% nel centro e l'11,2% nel sud.

La figura 2 evidenzia come il grado di penetrazione del gas negli usi civili, misurato in termini di frazione delle famiglie raggiunte da una rete di distribuzione del gas (metano o altro), risulta via via decrescente spostandosi dalle regioni settentrionali verso il sud del Paese. Fanno eccezione solo il Trentino - Alto Adige e la Val d'Aosta, caratterizzate dalla montuosità del territorio e da una maggiore dispersione abitativa. I valori riportati nella figura sono stati costruiti come rapporto tra numero di utenti e numero di famiglie e pertanto sono amplificati dalle seconde case soprattutto nelle aree a maggiore vocazione turistica, come ad esempio la Liguria e l'Emilia Romagna.

La tavola 6 riporta uno spaccato regionale dello stato della distribuzione del gas nei comuni relativo al 1998, distinguendo tra le varie tipologie di rete. Le reti di distribuzione del metano hanno generalmente una o più connessioni dirette con la rete di trasporto ad alta pressione ma sono solo in piccola parte interconnesse tra di loro. Un numero significativo di comuni ha più reti di distribuzione del gas scollegate tra di loro, solitamente per servire frazioni distaccate con gas diversi dal metano. Esistono anche casi di quartieri di città con distinte reti di distribuzione servite da esercenti diversi; il caso più noto riguarda la città di Milano servita da Aem di Milano ad eccezione del quartiere Comasina servito da Italgas. Nel 1998 esistevano 5757 reti locali, ovvero mediamente 1,05 reti separate per comune servito. Tuttavia, il numero di reti per comu-

FIG. 2 - PENETRAZIONE DEL GAS NEGLI USI CIVILI NEL 1998



ne è abbastanza variabile su scala regionale con valori mediamente attorno a 1,03 nel nord, 1,01 nel sud e 1,13 nel centro. La massima concentrazione si trova in Toscana con 1,27 reti per comune. I valori tendono a essere più elevati in aree servite con altri gas; a livello nazionale vi erano infatti 361 reti locali servite con altri gas in 311 comuni (tavole 4 e 6).

La tavola 6 riporta anche i dati regionali sulle reti in via di costruzione nel 1998 che riguardano un totale di circa 500 comuni. Seppure risulta evidente una significativa correlazione inversa tra reti in corso di realizzazione e grado di copertura raggiunto, vi sono notevoli eccezioni manifestamente la Sicilia, dove rimangono sprovviste di reti locali la maggior parte delle zone interne, e la Sardegna, in cui non è ancora decollato il programma di metanizzazione e le poche reti realizzate riguardano la distribuzione di aria propanata e gas manifatturato. Nel Meridione i più importanti progetti in fase di realizzazione, finanziati con contributi dello Stato, riguardano alcune aree della Puglia (nel Salento e nella Daunia), la Calabria e la Campania.

TAV. 1 - SVILUPPO DELLA DISTRIBUZIONE LOCALE DEL GAS NATURALE
NEGLI ANNI 1983 - 98

ANNO	COMUNI SERVITI	LUNGHEZZA RETE 10 ³ km	UTENTI migliaia	CONSUMI Mm ³
1983	1.835	70,5	8.952	12.025
1984	1.989	76,8	9.302	12.985
1985	2.262	87,0	9.703	14.005
1986	2.622	96,0	10.152	14.786
1987	2.940	104,8	10.728	16.451
1988	3.195	111,9	11.300	17.348
1989	3.515	119,6	11.720	19.273
1990	3.714	127,0	12.224	20.632
1991	4.015	136,8	12.940	24.122
1992	4.250	145,9	13.277	23.804
1993	4.424	155,4	13.752	25.081
1994	4.553	158,8	14.121	23.846
1995	4.703	161,8	14.440	26.079
1996	4.833	164,9	14.818	27.140
1997	5.023	169,0	14.911	25.448
1998	5.268	180,4	15.987	29.912

Fonte: Dal 1983 al 1997 *Statistiche metano*, Snam; nel 1998 dell'Autorità.
Dal 1992 al 1997 i dati sono riferiti a circa il 98 % dell'universo.

TAV. 2 - LE VENDITE IN DEROGA 1983 - 99

ANNO	UTENTI	CONSUMI Mm ³	CONSUMO MEDIO Mm ³
1983	250	303	1,21
1984	445	461	1,04
1985	683	633	0,93
1986	1.092	842	0,77
1987	1.660	1.218	0,73
1988	2.296	1.632	0,71
1989	3.005	2.139	0,71
1990	3.658	2.652	0,73
1991	4.352	3.280	0,75
1992	4.503	3.518	0,78
1993	5.082	3.876	0,76
1994	5.243	4.061	0,77
1995	5.320	4.573	0,86
1996	5.559	4.850	0,87
1997	5.681	4.945	0,87
1998	6.148	5.414	0,88
1999	6.489	5.743	0,89

Fonte: Snam, *Statistiche metano*. I dati relativi al 1998 - 99 sono dell'Autorità.

TAV. 3 - CARATTERISTICHE DELLA DISTRIBUZIONE PER TIPO DI GAS DISTRIBUITO NEL 1998

	NUMERO DI RETI LOCALI	NUMERO DI COMUNI	LUNGHEZZA RETI 10 ³ km	VOLUME Mm ³	UTENTI migliaia	VOLUME PER UTENTE m ³
Metano	5.396	5.268	180.375	29.912,2	15.986,9	1.871
Gpl	335	210	1.124	16,1	44,5	361
Carro bombolaio	21	21	469	19,1	6,1	3.135
Gas manifatturato	3	2	192	18,2	19,3	939
Aria propanata	2	2	130	38,0	22,1	1.718
Totale	5.757	5.503	182.290	30.003,5	16.079,0	1.866

TAV. 4 - QUADRO DELLA DISTRIBUZIONE LOCALE DI GAS DIVERSI DAL METANO NEL 1998

REGIONE	NUMERO DI LOCALITÀ	TOTALE RETE	UTENTI	VOLUME	CONSUMO UNITARIO	INCIDENZA SUL TOTALE GAS		
		km				RETE %	UTENTI %	VOLUME %
NORD	174	973,5	55.152	68.976.222	1251	0,82	0,57	0,32
Piemonte	53	109,5	3.159	1.287.867	408	0,56	0,20	0,03
Val D'Aosta	0	0,0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Lombardia	18	207,2	34.660	45.759.859	1320	0,54	0,95	0,57
Trentino-Alto Adige	12	311,1	3.694	16.214.021	4389	11,58	2,31	3,51
Veneto	0	0,0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Friuli-Venezia Giulia	8	33,3	797	399.000	501	0,56	0,20	0,05
Liguria	40	167,8	6.140	1.848.830	301	3,52	0,85	0,21
Emilia-Romagna	43	144,7	6.702	3.466.645	517	0,62	0,39	0,08
CENTRO	153	531,5	14.985	5.531.411	369	1,61	0,43	0,10
Toscana	102	383,7	10.609	3.440.960	324	3,19	0,93	0,16
Umbria	8	29,3	473	83.801	177	0,72	0,19	0,02
Marche	32	54,6	2.200	1.709.343	777	0,84	0,48	0,21
Lazio	11	64,0	1.703	297.307	175	0,62	0,10	0,02
SUD	34	410,2	21.914	16.828.015	768	1,37	0,76	0,56
Abruzzo	19	110,3	2.270	387.226	171	2,02	0,57	0,06
Molise	2	7,9	196	24.509	125	0,77	0,24	0,02
Campania	2	15,1	187	39.674	212	0,21	0,02	0,01
Puglia	4	26,3	664	403.941	608	0,43	0,09	0,05
Basilicata	1	12,8	187	43.650	233	1,03	0,16	0,03
Calabria	0	0,0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Sicilia	3	78,1	8.713	9.115.969	1046	1,23	1,77	2,33
Sardegna	3	159,8	9.697	6.813.046	703	100,00	100,00	100,00
ITALIA	361	1915,2	92.051	91.335.648	992	1,05	0,57	0,30

TAV. 5 - CARATTERISTICHE DELLA DISTRIBUZIONE REGIONALE DI GAS NEL 1998

REGIONE	NUMERO DI COMUNI	COPERTURA REGIONALE DEI COMUNI %	LUNGHEZZA RETI km	UTENTI		VOLUMI		CONSUMI PER UTENTE	
				TOTALE	DI CUI: DEROGHE	TOTALE	DI CUI: DEROGHE	USI CIVILI m ³	DEROGHE 10 ³ m ³
NORD	3.741	82,3	119.439	9.690.563	4.824	21.711	4.234	1.804	878
Piemonte	1.025	84,9	19.378	1.576.543	723	3.744	875	1.821	1.210
Valle d'Aosta	16	21,6	260	8.812	5	22	3	2.157	623
Lombardia	1.360	88,0	38.521	3.663.206	1.873	7.973	1.451	1.781	775
Trentino-Alto Adige	120	35,4	2.686	160.050	81	461	94	2.294	1.166
Veneto	525	90,5	24.403	1.449.143	969	3.663	760	2.005	784
Friuli-Venezia Giulia	182	83,1	5.975	394.295	163	757	125	1.605	766
Liguria	172	73,2	4.767	724.473	90	868	126	1.024	1.402
Emilia-Romagna	341	98,8	23.449	1.714.041	920	4.223	800	1.998	870
CENTRO	793	79,1	32.944	3.518.957	932	5.293	845	1.264	906
Toscana	262	91,3	12.044	1.145.666	467	2.144	424	1.501	909
Umbria	82	89,1	4.043	244.253	104	445	117	1.344	1.123
Marche	212	86,2	6.502	462.824	193	830	155	1.458	803
Lazio	237	62,9	10.355	1.666.214	168	1.875	149	1.036	885
SUD	969	37,9	29.907	2.869.445	393	2.999	335	928	853
Abruzzo	197	64,6	5.449	398.666	100	615	76	1.351	762
Molise	74	54,4	1.027	81.975	9	119	10	1.330	1.110
Campania	228	41,4	7.208	824.740	127	737	127	740	1.002
Puglia	122	47,3	6.095	778.691	82	815	63	966	765
Basilicata	69	52,7	1.246	115.204	14	153	14	1.207	971
Calabria	129	31,5	2.380	167.227	14	162	11	903	803
Sicilia	147	37,7	6.342	493.245	47	391	34	724	731
Sardegna	3	0,8	160	9.697	0	7	0	703	0
ITALIA	5.503	67,9	182.290	16.078.965	6.149	30.004	5.414	1.530	881

TAV. 6 - NUMERO DI COMUNI SECONDO TIPO DI GAS SERVITO A MEZZO RETE NEL 1998

REGIONE	COMUNI SERVITI				COMUNI NON SERVITI		TOTALE COMUNI	NUMERO DI RETI LOCALI	RETI PER COMUNE
	NEL COMPLESSO	SOLO CON METANO	SOLO CON ALTRI GAS	METANO E ALTRI GAS	TOTALE	DI CUI: CON RETI IN COSTRUZIONE			
NORD	3.741	3.582	130	29	804	82	4.545	3.876	1,036
Piemonte	1.025	975	45	5	182	14	1.207	1.048	1,022
Val d'Aosta	16	16	0	0	58	20	74	16	1,000
Lombardia	1.360	1.341	16	3	186	14	1.546	1.396	1,026
Trentino-Alto Adige	120	107	13	0	219	23	339	122	1,017
Veneto	525	525	0	0	55	0	580	543	1,034
Friuli-Venezia Giulia	182	175	7	0	37	6	219	186	1,022
Liguria	172	131	39	2	63	5	235	177	1,029
Emilia-Romagna	341	312	10	19	4	0	345	388	1,138
CENTRO	793	673	73	47	209	47	1.002	902	1,137
Toscana	262	186	42	34	25	14	287	332	1,267
Umbria	82	75	5	2	10	1	92	87	1,061
Marche	212	186	16	10	34	2	246	243	1,146
Lazio	237	226	10	1	140	30	377	240	1,013
SUD	969	937	32	0	1.588	372	2.557	979	1,010
Abruzzo	197	179	18	0	108	6	305	200	1,015
Molise	74	72	2	0	62	14	136	75	1,014
Campania	228	226	2	0	323	90	551	229	1,004
Puglia	122	118	4	0	136	78	258	123	1,008
Basilicata	69	68	1	0	62	20	131	70	1,014
Calabria	129	129	0	0	280	153	409	131	1,016
Sicilia	147	145	2	0	243	11	390	148	1,007
Sardegna	3	0	3	0	374	0	377	3	1,000
ITALIA	5.503	5.192	235	76	2.601	501	8.104	5.757	1,046

2. IL CONTESTO NORMATIVO

La collocazione della distribuzione del gas a mezzo reti locali tra i servizi pubblici con diritto di esclusiva si fa generalmente risalire al R. D. 25 ottobre 1925, n. 2578 che fornisce le premesse per un monopolio locale della distribuzione del gas naturale¹⁰. La legge 10 febbraio 1953, n. 136, che istituiva l'Ente nazionale idrocarburi, esentava questo dal rispetto della privativa dei comuni. Infatti, l'articolo 2 della legge stabiliva che "i diritti di esclusiva accordati dai comuni ad imprese di produzione e di distribuzione di gas, anche se municipalizzate, non impediscono la costruzione da parte dell'ente di condotte per il trasporto e per la distribuzione di gas naturali attraverso il territorio dei singoli comuni e la distribuzione negli stessi territori del gas per uso industriale e per riscaldamento"¹¹. Eni si è generalmente limitata a servire in via diretta gli utenti distanti dalle reti comunali o con caratteristiche di prelievo che, o per l'entità della portata o per altri motivi, erano difficili da gestire attraverso reti locali, lasciando alla facoltà dei comuni la distribuzione per usi di riscaldamento, prevalentemente utenti domestici e commerciali, artigiani e piccole industrie¹².

2.1 Le forme di gestione e la natura giuridica degli esercenti

Più recentemente la materia è stata disciplinata dalla legge n. 142/90, che mira a introdurre maggiore imprenditorialità nella gestione dei servizi pubblici locali mediante l'abolizione delle vecchie municipalizzate e dei consorzi, consentendo la gestione diretta senza il tramite di un'azienda solo nel caso di realtà locali di modeste dimensioni. Le specifiche forme di gestione dei servizi pubblici locali identificate dall'articolo 22 della legge n. 142/90 sono, testualmente:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

¹⁰ La legge non cita espressamente il gas naturale, ma *l'esercizio dell'illuminazione pubblica* che a quell'epoca veniva ancora in buona parte svolta con gas di vario origine, tra cui anche naturale.

¹¹ L'esenzione a favore di Eni è naturalmente revocata dal Dlgs n. 164/00.

¹² Tuttavia, alcuni comuni hanno difeso strenuamente il diritto a decidere autonomamente la fornitura di imprese industriali sul loro territorio, determinando la consegna del gas per mezzo delle reti di distribuzione locale anche in casi in cui sarebbe stato più razionale un collegamento diretto con la rete ad alta pressione.

- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza economica e imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Tutte queste forme di gestione, con la sola esclusione di quella indicata alla lettera d), possono essere assunte per la gestione del servizio gas.

La legge n. 142/90 indica anche i mezzi di coordinamento tra gli enti locali: la convenzione (articolo 24), l'unione di comuni (articolo 26), gli accordi di programma (articolo 27). Tra queste solo la convenzione risulta significativa nel settore del gas. La convenzione è una forma di rapporto che individua, nella prassi amministrativa, le intese concretizzate in un accordo fra due o più soggetti pubblici paritetici per il perseguimento più efficace delle loro rispettive finalità attraverso il coordinamento e l'assunzione da parte dei convenzionati di obblighi reciproci. Attraverso lo strumento della convenzione, l'azienda speciale può essere costituita in modo da gestire il servizio in più comuni senza richiedere la creazione di una apposita struttura organizzativa consortile con personalità giuridica propria¹³.

Nella riforma attuata con la legge n. 142/90 ha assunto un ruolo fondamentale l'azienda speciale come ente strumentale dell'ente locale. L'azienda speciale costituisce l'evoluzione giuridico-istituzionale dell'azienda municipalizzata rispetto alla quale presenta le caratteristiche di essere dotata di personalità giuridica, patrimonio proprio, autonomia imprenditoriale e di possedere un proprio statuto, approvato dal consiglio comunale. La legge valorizza l'autonomia dell'azienda attraverso la previsione della potestà statutaria e la sottrazione al potere di controllo da parte dell'ente locale, sostituito da un più tenue potere di indirizzo e vigilanza. L'ente locale esercita il controllo sull'azienda attraverso il conferimento del patrimonio di dotazione, la determinazione degli indirizzi, l'approvazione dello statuto, la nomina e revoca dei rappresentanti, la verifica di gestione e la copertura dei costi sociali.

¹³ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 23 aprile 1998, n. 477 in cui si afferma che: "il confronto tra le due norme (e cioè gli articoli 22 e 24 della legge n. 142/90) rende evidente che, accanto alle forme specificate dall'articolo 22 (in cui il Comune opera per così dire isolatamente) esiste una ulteriore ipotesi di gestione del servizio pubblico locale, attuata sulla base di convenzioni (e quindi senza la necessità di costituire il consorzio previsto dal successivo articolo 25) tra più comuni per la gestione coordinata di determinati servizi".

Nel corso degli anni novanta l'originaria formulazione della legge n. 142/90 ha subito una serie di modifiche tese soprattutto ad allargare la sfera di competenza degli enti pubblici locali. La legge 23 dicembre 1992, n. 498 ha reso possibile la costituzione di società per azioni (di seguito: S.p.A.) da parte di comuni e provincie, senza il vincolo della maggioranza¹⁴. A tal fine gli enti interessati devono provvedere alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica; l'atto costitutivo della società deve, altresì, prevedere l'obbligo dell'ente pubblico di nominare uno o più amministratori e sindaci. La legge 27 ottobre 1995, n. 437 ha ammesso la possibilità di costituire aziende speciali da parte di più comuni e/o altri enti pubblici; in questi casi, viene impiegato il termine di aziende speciali consortili. La legge 15 maggio 1997, n. 127 ha introdotto una procedura agevolata per la trasformazione in società per azioni delle aziende speciali che ha dato impulso allo sviluppo della S.p.A. pubblica maggioritaria¹⁵. Inoltre, ha esteso l'articolo 22, comma 3, lettera e) della legge n. 142/90, prevedendo la possibilità di gestione del servizio locale anche attraverso società a responsabilità limitata¹⁶. Con le suddette modifiche, tutte le società per azioni o a responsabilità limitata costituite dall'ente titolare del servizio e partecipate da uno o più soggetti pubblici (in quota sia maggioritaria che minoritaria), risultano idonee alla gestione diretta di uno o più servizi in un ambito territoriale non necessariamente limitato al territorio comunale¹⁷.

Ai fini di un'analisi della gestione della distribuzione del gas a mezzo reti locali nel 1998 vanno aggiunte a queste nuove forme giuridiche e a quelle riconosciute quali fornitori terzi dal Codice civile, anche le aziende municipalizzate e consorzi residui. Aboliti dalla legge n. 142/90, il decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26 reiterava l'ob-

¹⁴ Articolo 12.

¹⁵ Articolo 17, commi 51 - 57, che ridisegna la procedura di trasformazione di una azienda speciale in S.p.A. La trasformazione viene qui fortemente semplificata, attraverso l'assorbimento di due procedimenti (quello di estinzione dell'azienda e quello di costituzione della S.p.A.) in uno solo. Si prevede infatti che il passaggio avvenga attraverso l'adozione dell'ente locale di una deliberazione unilaterale in tal senso, il quale riassume ogni adempimento relativo alla costituzione della società, facendo direttamente subentrare il nuovo soggetto nella titolarità di tutti i rapporti giuridici precedentemente attribuiti all'ente economico ed esentando tali operazioni da ogni imposizione fiscale.

¹⁶ Articolo 58.

¹⁷ Con il fine di uscire dai propri confini locali, le aziende hanno adottato strategie diverse. Alcune hanno collocato quote di minoranza del capitale presso i comuni in cui distribuiscono il gas; altre svolgono il servizio tramite società controllate. La mancanza di ricambio, dovuta alla lunga durata degli affidamenti in concessione, la relativa maturità del settore e resistenze di natura politica locale hanno severamente limitato il numero di casi di aziende di proprietà pubblica locale che svolgono il servizio gas in concessione da comuni fuori del loro territorio.

bligo di trasformazione di tali enti entro il 30 settembre 1995; tuttavia, all'epoca dell'Indagine esistevano diversi casi che non erano ancora stati adeguati¹⁸. Pertanto, seppure non avessero più riconoscimento giuridico, queste forme di gestione vengono comunque incluse tra le categorie di esercenti riportate nella tavola 7.

2.2 Il ruolo dell'ente locale

Nonostante la grande varietà di tipologie giuridiche, l'intervento dell'ente locale nell'esercizio della distribuzione del gas assume tre principali forme: la *gestione diretta in economia*, l'*affidamento diretto* ad azienda partecipata, l'*affidamento in concessione* a terzi. A queste occorre aggiungere una classe residuale di *altre forme* di attribuzione, di scarsa importanza numerica, la cui conformità con la legislazione vigente pare in parte alquanto incerta.

Gestioni in economia

Nel caso delle *gestioni in economia*, il comune assume in proprio la responsabilità della gestione del servizio pubblico; in questo caso le risorse, gli obiettivi e le modalità di gestione vengono stabilite in base a deliberazioni e disposizioni del consiglio comunale indirizzate all'ufficio tecnico al quale viene delegata la responsabilità operativa per la gestione del servizio, analogamente a qualsiasi altra funzione del comune.

Affidamenti diretti

Gli affidamenti diretti sono la naturale evoluzione della gestione diretta del servizio in cui il comune (o raggruppamento di comuni e/o altri enti locali) assolve ai suoi compiti delegando la responsabilità del servizio pubblico e la titolarità dei rapporti economici e amministrativi con l'utenza a un soggetto esterno di cui è almeno in parte proprietario. Nella pratica, sono considerati *affidamenti diretti* le gestioni del servizio gas disciplinate in base a convenzioni e contratti di servizio tra l'esercente e il comune con-

¹⁸ In realtà, diverse aziende municipali hanno ritenuto le scadenze fissate dal decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26 di natura ordinatoria più che perentoria, in quanto non vengono definite le conseguenze della mancato rispetto dei termini.

seguenti a delibere che richiamano una o più delle seguenti norme giuridiche: articolo 5 del DPR 4 ottobre 1986, n. 902; articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142; articolo 5, comma 4 della legge 29 marzo 1995, n. 95. La convenzione, stabilita all'atto della costituzione o trasformazione della vecchia azienda municipale, si configura come un accordo quadro che serve a regolare e rendere trasparente il rapporto tra ente locale e azienda, responsabilizzare le parti rispetto agli obiettivi generali, dare certezze sui relativi ruoli, garantire l'autonomia d'azione dei soggetti. Il contratto di servizio stabilisce più specificamente gli impegni reciproci che regolano il rapporto operativo tra ente locale e azienda, le condizioni tecniche ed economiche per l'erogazione del servizio, nonché per le revisioni contrattuali.

Affidamenti in concessione

Sono considerati *affidamenti in concessione* le gestioni del servizio basati su contratti di concessione tra l'esercente e il comune conseguenti a una delibera del comune che richiama una o più delle seguenti norme giuridiche: articolo 27 della legge 29 marzo 1903, n.103; articolo 26 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578; articolo 265 del R.D. 14 settembre 1931, n.1175; articolo 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142; oppure, in mancanza di uno specifico richiamo, quei contratti che nella sostanza trasferiscono dall'ente pubblico in capo all'esercente la responsabilità dell'esercizio del pubblico servizio di distribuzione del gas e la titolarità dei rapporti economici e amministrativi con l'utenza. Diversamente dalle gestioni in economia e dagli affidamenti diretti a società partecipate dal comune o altro ente pubblico locale, il regime di concessione implica un atto di conferimento a terzi, generalmente non partecipati dall'ente locale¹⁹. Indipendentemente dalla norma giuridica, il decreto 14 settembre 1931, n. 1175, stabilisce che le concessioni dei servizi pubblici locali devono essere assegnate in base ad aste pubbliche a meno di circostanze speciali "quando la natura dei servizi lo consigliano".

¹⁹ Nella pratica esistono solo pochi casi in cui il comune partecipato ha affidato il servizio mediante lo strumento della concessione.

Altre forme di affidamento

Tra le *altre forme di rapporto* non esplicitamente previste dalla legislazione nazionale, la più comune riguarda gli *appalti*. Il recepimento nella legislazione nazionale della direttiva europea 92/50/CE in materia di appalti di servizi, con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, sembra lasciare aperta all'ente locale la possibilità di ricorrere all'uso dell'appalto per l'erogazione di tutta una serie di servizi il cui svolgimento era normalmente consentito a soggetti terzi soltanto attraverso l'adozione di uno specifico provvedimento di concessione²⁰. Tuttavia, il suddetto decreto legislativo limita gli appalti ammessi a valori uguali o superiori a 200.000 ECU (Iva esclusa). Un'altra forma di rapporto atipico riguarda la semplice *autorizzazione* con la quale l'ente locale rilascia al soggetto l'atto amministrativo che autorizza lo svolgimento dell'attività, come la costruzione della rete e/o la gestione di un impianto esistente. Altri possibili accordi di gestione del servizio gas riguardano le convenzioni o contratti di servizio con aziende e, inoltre, gli accordi con altri soggetti distributori per la fornitura a frazioni limitrofe ubicate in comuni coperti da esclusiva di concessione.

2.3 Il regime giuridico dei prezzi

La deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (di seguito: Cipe) 26 giugno 1974 stabiliva che il gas (industriale, naturale e tecnico) distribuito a mezzo rete per usi domestici, artigianali e industriali fosse sottoposto al regime dei prezzi amministrati; tali prezzi dovevano essere determinati dal Comitato interministeriale prezzi (di seguito: Cip) con propri provvedimenti. La medesima deliberazione attribuiva al Cip, nell'ambito del più generale compito di sorveglianza dell'andamento dei prezzi, anche la funzione di formulare al Cipe eventuali proposte di misure di intervento nei vari settori di consumo. La successiva deliberazione Cipe 20 settembre 1974 sottoponeva al regime dei prezzi sorvegliati la cessione del gas naturale ai soggetti acquirenti. A tale riguardo, essa inoltre disponeva che i prezzi del metano fossero "preferibilmente concordati con le organizzazioni più rappresentative degli utenti".

²⁰ Il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 stabilisce all'articolo 3 che "gli appalti che, insieme alla prestazione di servizi, comprendono anche l'esecuzione di lavori, sono considerati appalti di servizi qualora i lavori assumano funzione accessoria rispetto ai servizi, siano complessivamente di importo inferiore al 50 per cento del totale e non costituiscano l'oggetto principale dell'appalto" (comma 3) e che "gli appalti che includono forniture e servizi sono considerati appalti di servizi quando il valore totale di questi è superiore al valore delle forniture comprese nell'appalto" (comma 4).

Nel corso degli anni ottanta, nell'ambito di un disegno di politica energetica finalizzato a favorire l'ampliamento del mercato del gas naturale, il Cip emanava una serie di provvedimenti con i quali estendeva progressivamente il regime dei prezzi sorvegliati al gas distribuito a mezzo rete per usi industriali. In particolare, la soglia di passaggio delle utenze da prezzi amministrati (o tariffe) a prezzi sorvegliati veniva fissata in 1 milione di mc con il provvedimento Cip 30 aprile 1980 n. 17/80, e successivamente diminuita a 500.000 mc con il provvedimento Cip 30 giugno 1983 n. 17/83, a 400.000 mc con il provvedimento Cip 24 ottobre 1985 n. 42/85 e, da ultimo, a 200.000 mc con il provvedimento Cip 2 luglio 1987 n. 22/87. Il provvedimento Cip 30 giugno 1983 n. 17/83 riconosceva il regime dei prezzi sorvegliati anche ai complessi ospedalieri; tuttavia, il provvedimento Cip 2 luglio 1987 n. 22/87 abbassava la soglia per questi utenti a 300.000 mc anziché a 200.000 mc, validi per gli utenti industriali²¹.

La normativa descritta, favoriva processi di negoziazione dei prezzi di cessione diversi a seconda delle categorie di utenza finale. Nel caso delle utenze che acquistavano gas in regime di prezzi amministrati (prevalentemente utenti domestici, commerciali e artigianali, piccole industrie, servizi pubblici), la negoziazione del prezzo avveniva storicamente tra Snam²² e le associazioni di categoria degli esercenti le reti di distribuzione locale, specificamente Anci, Anigas, Assogas²³ e Federgasacqua, ritenute più rappresentative degli utenti in quanto maggiori conoscitori del settore. Nel caso delle utenze che acquistavano gas in regime di prezzi sorvegliati, le organizzazioni più rappresentative per la negoziazione del prezzo di cessione erano: Confindustria e Confapi per le utenze industriali; Federelvetica per le aziende degli enti locali ai fini della generazione elettrica e Unapace per gli autoproduttori di energia elettrica²⁴.

²¹ La riduzione della soglia spiega il calo della dimensione media delle forniture in deroga tra il 1983 e il 1989, evidenziate nella tavola 2.

²² La deliberazione Cipe 20 settembre 1974 prende atto delle competenze della società Snam come controparte nel processo di negoziazione. Altri produttori e trasportatori di gas naturale che operavano sul mercato delle vendite finali, soprattutto a partire dagli anni novanta (Edison gas, Sgm e altri), hanno in genere ceduto il gas in base ai prezzi stabiliti nei contratti collettivi stipulati da Snam.

²³ Si fa riferimento a Anigas e Assogas in quanto storicamente sono state queste le associazioni interessate nella negoziazione del prezzo. Nel 1999 queste associazioni si sono riunite nell'associazione Gasit.

²⁴ Questi accordi si applicano sia al gas distribuito dai fornitori tramite allacciamenti diretti che a mezzo di reti locali.

In entrambi i casi di prezzi amministrati e sorvegliati, la normativa disponeva che la vendita alle utenze finali allacciate alle reti locali venisse effettuata dagli esercenti le reti di distribuzione. Pertanto le regole di conciliazione tra fornitori, esercenti e utenti risultavano diverse a seconda che gli acquisti di gas naturale avvenissero in regime di prezzi amministrati o sorvegliati. Nel primo caso la vendita avveniva a tariffe determinate originariamente dal Cip, oggi dall'Autorità²⁵, che incorporavano il prezzo di cessione concordato tra fornitori ed esercenti. Nel secondo caso, gli esercenti vendevano il gas agli utenti al prezzo pattuito negli accordi collettivi con Confindustria, Confapi, Federelettrica e Unapace, ma lo acquistano dai fornitori detraendo un margine di distribuzione per l'utilizzo delle reti locali definito negli accordi con Anci, Anigas, Assogas e Federgasacqua. Le vendite effettuate in regime di prezzi sorvegliati alle utenze allacciate alle reti locali venivano comunemente dette "in deroga" in quanto eseguite in derogazione alla deliberazione Cipe del 26 giugno 1974 che prevedeva che il gas distribuito a mezzo rete fosse sottoposto al regime dei prezzi amministrati.

A seguito del Dlgs n.164/00 che riforma il settore del gas naturale, le vendite in deroga possono più propriamente configurarsi come vendite effettuate dai fornitori agli utenti finali mediante accesso sulle reti di distribuzione locale e che pertanto dovranno corrispondere agli esercenti una tariffa di distribuzione definita dall'Autorità²⁶. Il Dlgs n. 164/00 non sopprime il regime dei prezzi sorvegliati basato sul processo di negoziazione collettiva con le organizzazioni più rappresentative degli utenti. Tuttavia, ridefinisce i soggetti fornitori coinvolti e il contenuto della negoziazione, limitandolo alla sola componente della materia prima e quindi escludendo le tariffe per il trasporto, stoccaggio e modulazione dei carichi che sono soggette a regolazione da parte dell'Autorità.

²⁵ Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 373 e del combinato disposto degli articoli 2, comma 14 e 3, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

²⁶ Tali tariffe sono state definite con delibera 28 dicembre 2000, n. 237/00.

TAV. 7 - LE TIPOLOGIE GIURIDICHE DEGLI ESERCENTI IL SERVIZIO GAS

Comune in proprio	Articolo 22, comma 3, lettera a) della legge 8 giugno 1990, n. 142
Società per azioni (S.p.A.)	Articolo 22, comma 3, lettera b) della legge 8 giugno 1990, n. 142 e Codice civile
Società in accomandita semplice (S.a.s.)	
Società in nome collettivo (S.n.c.)	
Consorzi di diritto privato	
Ditte individuali	
Società a responsabilità limitata (S.r.l.)	
Società consortile a responsabilità limitata (S.c.r.l.)	
Azienda speciale	Articolo 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142
Azienda speciale consortile	Articolo 25, comma 7 - bis della legge 8 giugno 1990, n. 142 e legge 27 ottobre 1995, n. 437
S.p.A. a prevalente capitale	Articolo 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142
S.p.A. a capitale pubblico minoritario	Articolo 12, legge 23 dicembre 1992, n. 498 e il regolamento di attuazione DPR 16 settembre 1996, n. 533
S.r.l. a prevalente capitale pubblico locale	Articolo 17, comma 58 della legge 15 maggio 1997, n. 127
S.r.l. a capitale pubblico minoritario	Articolo 4 del DL 31 gennaio 1995, n. 26 e DPR 16 settembre 1996, n.533
Municipalizzate o consorzi	Non ancora adeguati alla legge 8 giugno 1990, n. 142

3. SVILUPPO STORICO DEL SETTORE

L'analisi dell'evoluzione storica del settore della distribuzione locale del gas è resa problematica dalla scarsità e discontinuità dei dati disponibili e dalla dispersione e diversità delle fonti, generalmente ubicate presso gli archivi dei comuni e delle imprese. Una analisi dello sviluppo storico si ritiene tuttavia essenziale come premessa per l'esame approfondito del settore. Il presente capitolo fornisce una traccia dell'evoluzione del settore sulla base delle informazioni raccolte nell'Indagine e dei dati statistici disponibili²⁷. Esso evidenzia le ragioni storiche che hanno portato all'elevato grado di dispersione tra una molteplicità di esercenti e i processi autonomi di concentrazione consentiti dal contesto economico e giuridico in cui si è sviluppato il settore; inoltre, esamina le cause dell'accelerazione che caratterizza le dinamiche in atto negli ultimi anni.

3.1 La frammentazione storica

Il forte grado di frazionamento della distribuzione a mezzo reti locali è endemico al settore del gas in relazione alla prerogativa dei comuni sulla gestione dei servizi pubblici locali. Nel primo periodo di diffusione del gas naturale in Italia e fino almeno a tutti gli anni sessanta, il servizio di distribuzione del gas veniva svolto in prevalenza da entità di matrice tipicamente locale: dal comune stesso, affidato alla propria azienda municipalizzata o a una impresa privata locale. Ma la tendenza al frazionamento è continuata anche nella fase successiva di più dinamica metanizzazione, a partire dalla fine degli anni settanta; sotto alcuni aspetti si è anche accentuata. Infatti, la metanizzazione delle aree meridionali del Paese, avviata con impeto e determinazione negli anni ottanta, e l'estensione capillare sul territorio delle aree già metanizzate sono state accompagnate da una impennata nel numero di nuovi esercenti; la crescita raggiungeva un massimo nel quinquennio 1983 – 88 durante il quale nascevano una media di 30 nuovi esercenti ogni anno, addirittura quasi 50 nel biennio 1985 – 86. Oltre alle gestioni in economia svolte in proprio dal comune, si trattava di iniziative avviate soprattutto da consorzi e cooperative locali, da imprese di costruzione per la posa delle reti, da imprese di distribuzione di derivati petroliferi.

²⁷ L'analisi storica è basata su elaborazioni dei dati raccolti nelle Indagini effettuate dall'Autorità (anzitutto dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato) e dei dati riportati da Snam nei *Dati statistici relativi alla distribuzione di gas mediante reti urbane* nel periodo 1985 – 95. Trattandosi di informazioni talvolta incomplete e di serie storiche diverse, i risultati riportati devono ritenersi alquanto approssimati, particolarmente per gli anni anteriori al 1985, seppure sufficientemente attendibili come base per l'analisi.

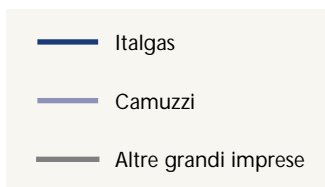
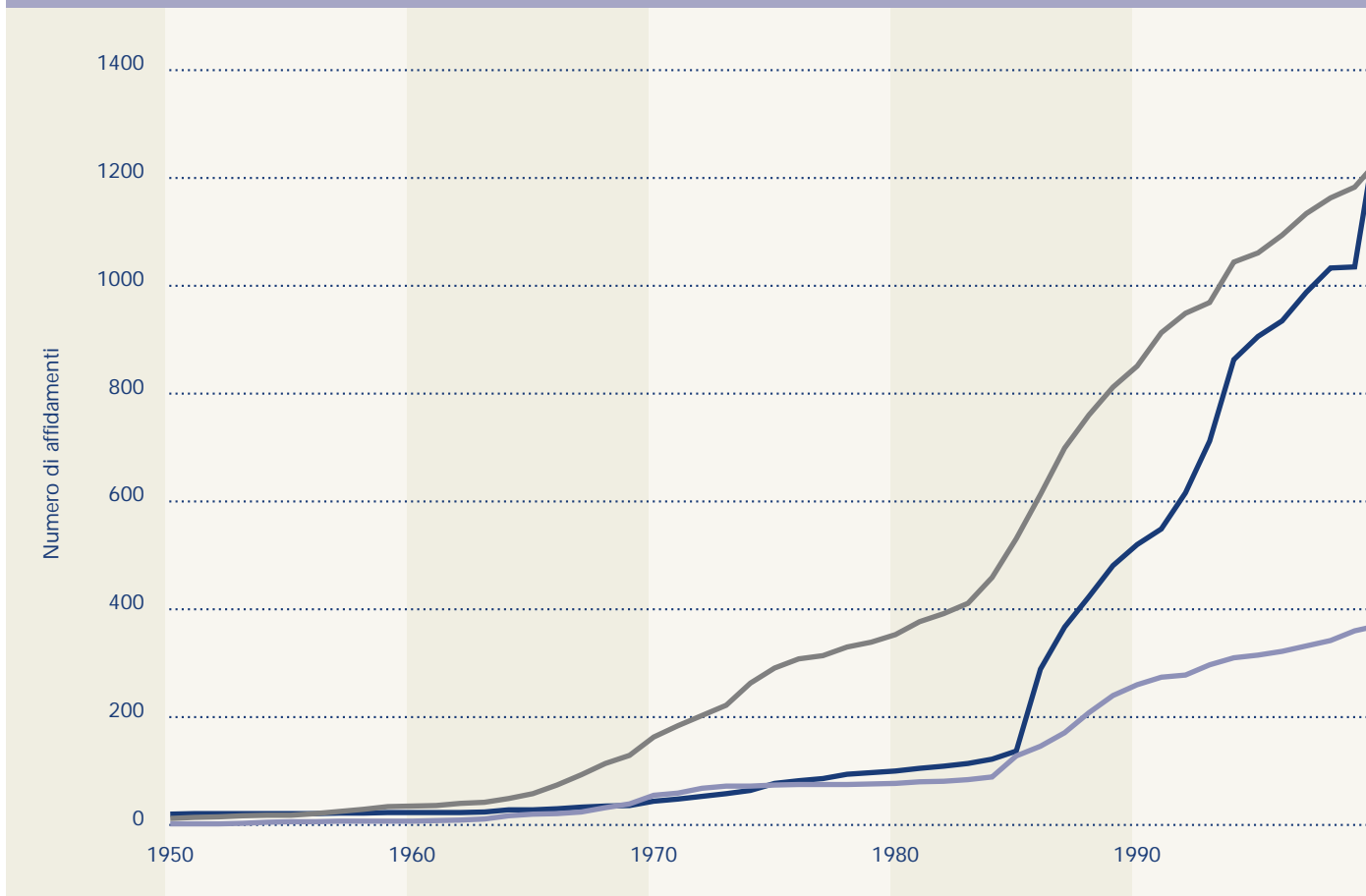
Caratteristica assai indicativa della situazione del grado di frammentazione del settore è l'elevata incidenza di esercenti che ancora oggi servono una sola rete di distribuzione locale. Valutabile in circa 190 alla fine degli anni sessanta, il numero di esercenti con una sola rete raggiungeva 260 alla fine degli anni settanta e successivamente aumentava a quasi 400 nel corso degli anni ottanta, con una incidenza rispetto al numero totale di esercenti che si è mantenuta abbastanza stabile nel tempo oscillando tra il 50 e il 55%. L'attuale grado di frammentazione del servizio gas viene evidenziato nella tavola 8 che riporta la distribuzione degli esercenti per numero di reti locali nel 1998.

3.2 I processi di concentrazione

In parallelo alle tendenze dispersive appena descritte, si può tuttavia riconoscere un altrettanto potente processo di accentramento. Già a partire dagli anni sessanta, il numero di esercenti cresceva a tassi notevolmente più bassi del numero di comuni alimentati. Le dinamiche di concentrazione diventano particolarmente evidenti negli anni settanta e ottanta, in concomitanza con le fasi di accelerazione nella diffusione del metano. In particolare, nel corso degli anni settanta le imprese con forniture in oltre 10 comuni triplicavano da appena 10 a circa 30 e nel decennio successivo triplicavano ancora a oltre 90 (tavola 9). Questi esercenti aumentavano la loro incidenza sul totale dei comuni alimentati da meno del 3% del totale nel 1970 a quasi il 18% nel 1990.

Significativa al riguardo, nella misura in cui influenza il risultato statistico complessivo, è l'evoluzione delle due maggiori imprese, Italgas e Camuzzi gazometri. Nessuna delle due imprese superava le 40 concessioni prima del 1970. Nel corso degli anni settanta entrambe raddoppiano il numero di reti di distribuzione del gas avvicinandosi alle 100 concessioni ciascuna. Ma la vera esplosione avviene a partire dalla metà degli anni ottanta. Camuzzi quadruplica il numero di concessioni tra il 1984 e il 1998; Italgas quintuplica le sue concessioni entro il 1990 e le raddoppia ancora tra il 1990 e il 1998 (figura 3). A partire dalla fine degli anni ottanta l'estensione territoriale di queste imprese (soprattutto di Italgas) viene alimentata, oltre che dall'acquisizione di nuove concessioni, dall'incorporazione di imprese preesistenti. Ad esempio, nel corso dell'ultimo decennio Italgas ha incorporato Italgas sud, Metano città, Tirrenia gas, Digrava, Almagas, Estigas, Veneziana gas e altre; mentre Camuzzi ha incorporato i Metanodotti polesani e l'Ing. Sicardi e figli. Per un confronto, la figura 3 evidenzia anche la dinamica di acquisizione di nuovi affidamenti da parte delle 42 maggiori imprese di distribuzione del gas che nel 1998 avevano vendite tra 100 milioni e 1 miliardo di m³.

FIG. 3 - SVILUPPO DEGLI AFFIDAMENTI 1950 - 2000



Il risultato netto delle opposte dinamiche descritte è una progressiva concentrazione in termini di numero di comuni serviti dallo stesso esercente. Da un valore di poco superiore a 2 nel 1970, il numero medio di comuni serviti da un esercente raggiungeva 3,1 nel 1980 e 5,0 nel 1990 (tavola 10). Questa tendenza è proseguita anche negli anni novanta ma a ritmi più ridotti; 6,2 comuni per esercente nel 1995 e 7,5 nel 1999. I valori riportati nella tavola sono comprensivi delle imprese distributrici di gas diversi da metano, soprattutto di gpl, che da appena 5 a metà degli anni ottanta, aumentavano a quasi 60 alla fine degli anni novanta.

Il processo storico di concentrazione non è stato tuttavia lineare, come si può desumere dall'analisi delle variazioni nel numero di utenti per classe di esercente, verificate nel corso dell'ultimo decennio per la distribuzione di gas naturale (tavola 11). Tra il 1987 e il 1998 vi è stata una notevole concentrazione a favore degli esercenti con oltre 500 mila utenti, che hanno aumentato il numero di utenze dal 27 al 40% del totale, a scapito della crescita di tutte le altre classi. Nella classe di esercenti medio grandi con 50 – 500 mila utenti, vi è stato un forte aumento nel numero di esercenti (da 29 a 41) accompagnato tuttavia da un significativo calo nel numero medio di utenti (da 133 a 111 mila). Invece, nella classe di esercenti di media dimensione con 5 – 50 mila utenti l'aumento del 26% nel numero di esercenti è stato accompagnato da un aumento dell'8% nel numero di utenti. Le classi di esercenti minori con meno di 5 mila utenti evidenziano un calo notevole sia nel numero di esercenti che nel numero di utenti, ma allo stesso tempo un aumento del 12% nel numero medio di utenti per esercente.

L'estremo grado di frammentazione, che tuttora caratterizza il settore della distribuzione del gas, risulta evidente anche dalla tavola 12 che riporta l'incidenza delle varie classi dimensionali per tutti i tipi di gas, inclusi quelli diversi da metano. Nel 1998 solo due grandi esercenti (Italgas e Camuzzi) raggiungevano vendite annue superiori a 1,0 miliardo di m³ di gas, mentre poco più di 40 esercenti di medie dimensioni raggiungevano vendite tra 100 milioni e 1 miliardo di m³. Quasi il 40% del mercato della distribuzione a mezzo reti locali veniva servito da 730 esercenti che mediamente raggiungevano vendite annue di appena 15 milioni di m³ di gas. Il 54% degli esercenti serviva meno del 5% del mercato, realizzando mediamente vendite per poco più di 3 milioni di m³ ciascuno.

3.3 La riorganizzazione del servizio gas nel quadro della riforma dei servizi pubblici locali

La legge n. 142/90 ha determinato una radicale ristrutturazione delle forme di amministrazione del servizio gas attraverso la rapida scomparsa dopo il 1990 di alcune tipologie giuridiche, in particolare le aziende municipali e i consorzi intercomunali, a favore delle aziende speciali, delle aziende speciali consortili e delle S.p.A. a capitale pubblico locale (tavola 13). La tavola evidenzia l'effetto spartiacque che la legge ha avuto sul regime di distribuzione del gas naturale, ma rileva anche alcune anomalie ereditate dal sistema precedente il cui superamento non è a tutt'oggi ancora completato. Si tratta in particolare dell'affidamento del servizio ad aziende speciali non partecipate dal comune affidante e ad altre gestioni in economia, in base a convenzioni non esplicitamente previste dalla legge n. 142/90. È generalmente ritenuta una forma impropria di gestione del servizio anche l'affidamento in concessione a società di capitali quando l'ente locale non possiede quote di proprietà; a questa problematica si accennerà anche nel Capitolo 4, che analizza la situazione in maggiore dettaglio per le diverse tipologie di impresa. Il fenomeno è stato solo parzialmente assorbito nel tempo. Nel 1998 rimanevano appena tre gestioni in economia che svolgevano il servizio di distribuzione del gas naturale per altri comuni, situazione abbastanza frequente negli anni ottanta²⁸. Era invece ancora in fase di aumento il numero di aziende di proprietà pubblica locale che svolgeva il servizio a comuni terzi.

Nel 1998, anno di riferimento dell'Indagine, sebbene il processo di adeguamento avviato dalla legge n. 142/90 non fosse ancora del tutto terminato, il panorama degli esercenti era comunque profondamente cambiato, come indicato in maggiore dettaglio nella tavola 14, riferita a tutti i tipi di gas²⁹. Accanto alle società di diritto privato (S.p.A. e S.r.l.), che continuano di gran lunga a dominare il settore della distribuzione del gas, assumono un

²⁸ Tuttavia, i dati disponibili non sempre permettono di individuare la natura di queste gestioni in assenza di ulteriori approfondimenti. Vi sono diversi casi di gestioni in economia che svolgono il servizio di rete per altri comuni non direttamente allacciati alle condotte di consegna o che riguardano solo reti secondarie in una frazione del comune.

²⁹ In questa tavola, come in tutte le altre che riportano informazioni riferite alle gestioni in economia, occorre chiaramente distinguere tra esercenti e reti locali da essi servite. Il problema si pone in due casi specifici: per le gestioni in economia costituite dalle comunità montane, ammesse dal combinato disposto degli articoli 28 e 29 della legge n. 142/90; per i comuni il cui servizio gas viene svolto da altri comuni con gestioni in economia. In particolare, vengono considerati come esercenti le comunità montane e i comuni titolari delle gestioni in economia e come reti locali ciascuna delle reti localizzate nei comuni serviti da questi esercenti. Nel campione coperto dall'Indagine si trattava di 13 reti locali servite da 5 gestioni in economia (di cui due comunità montane). In tutti gli altri 303 casi di gestioni in economia l'esercente gestisce la sola rete locale del proprio comune.

ruolo importante anche le aziende speciali e le aziende speciali consortili nonché, soprattutto, le S.p.A. a capitale pubblico locale, che coprivano insieme oltre un terzo degli utenti e delle vendite complessive³⁰. Sono tuttavia notevoli le diversità nell'estensione territoriale e nelle caratteristiche dei bacini di utenza del servizio, come si può desumere dai valori medi riportati nella tavola 15. Le aziende speciali e le S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale (nonché le aziende municipalizzate e i consorzi non ancora adeguati) tendono a concentrarsi in relativamente pochi comuni caratterizzati da grandi bacini di utenza, come Milano, Genova e Bologna; le S.p.A. di diritto privato, pur con importanti eccezioni come Roma, Napoli e Torino, servono prevalentemente i comuni di media e piccola dimensione.

È significativo che anche le gestioni in economia, radicate soprattutto nelle zone settentrionali del Paese e la maggior parte di antica metanizzazione, a partire dalla metà degli anni novanta sembrano iniziare un processo di declino a favore delle nuove forme di gestione introdotte con la legge n. 142/90 o dell'affidamento in concessione a imprese private. Tale processo, imprevedibile in base alla legge (che del resto legittimava questa forma di gestione), ha determinato la trasformazione di circa il 29% delle gestioni in economia esistenti nel 1990 entro il 1998 (del 36% entro settembre del 2000). A provocare tale cambiamento sembra aver giocato un ruolo non indifferente la debolezza di molte gestioni in economia di fronte al nuovo scenario giuridico che si presentava già nella prima metà degli anni novanta volto a garantire la qualità del servizio, la regolazione dei monopoli locali, la liberalizzazione del settore del gas e la riforma dei servizi pubblici locali; hanno certamente giocato anche le pressioni delle imprese private dirette a trasformare le gestioni in economia in concessioni.

Nel processo descritto, le mete di preferenza delle gestioni in economia nel periodo 1990 – 98 sono state nell'ordine: la concessione a S.p.A. e S.r.l. private (46% di cui appena un decimo ditte locali); la trasformazione in S.p.A. e S.r.l. con partecipazione di capitale pubblico locale (30%); la conversione in aziende speciali consortili (16%) o in aziende speciali del comune (8%). Nuovi allacciamenti di comuni e l'occasionale ritorno alla forma di gestione in economia³¹ hanno rallentato il calo di questa forma di gestione, riconoscibile

³⁰ Il Codice civile non fa differenza tra società di capitale pubblico locale e di diritto privato. Tuttavia, ai fini dell'analisi delle diverse tipologie di impresa, sono state incluse tra le S.p.A. e S.r.l. a capitale pubblico locale solo le aziende municipalizzate che sono state trasformate in queste forme giuridiche in base alla legge 23 dicembre 1992, n. 498 e al decreto legislativo 31 gennaio 1995, n. 26. In particolare, imprese come Fiorentina gas, Siciliana gas, Metano Borgomanero e le altre "metanine", sono state classificate tra le S.p.A. private, pur avendo partecipazioni pubbliche locali anche molto consistenti, in quanto erano già in precedenza S.p.A. a tutti gli effetti.

³¹ Nel corso degli anni novanta sono state revocate non più di una decina di concessioni a imprese private.

nella tavola 16. Va, tuttavia, rilevato che circa il 30% delle gestioni in economia costituite dal 1990 in poi erano già state convertite in altre forme di gestione entro il 1998 (oltre il 50% entro settembre del 2000).

L'evidenza accumulata nel corso degli anni novanta permette di riconoscere un percorso evolutivo degli esercenti il servizio gas, indotto dalla legge n. 142/90 e reso quasi inevitabile dai cambiamenti in corso nel mercato del gas. Tale percorso passa nel tempo dalle vecchie forme di gestione attraverso tappe successive, che coinvolgono tipicamente la costituzione di aziende speciali o di aziende speciali consortili, la trasformazione in S.p.A. a maggioranza pubblica locale, fino ad arrivare alla privatizzazione e quotazione in borsa. Lungo tale percorso si riconoscono tra le maggiori aziende speciali o speciali consortili come l'Agac Reggio Emilia, l'Agsm Verona, l'Amag Padova, l'Ami Imola e l'Amgas Bari. Numerose aziende speciali come l'Asm Brescia, l'Acel Lecco, l'Atea Vercelli e la Tea Mantova sono state trasformate in S.p.A. già da diversi anni e alcune, come l'Agea Ferrara, in tempi recentissimi³². Tra le S.p.A. pubbliche che stanno attualmente preparandosi alla quotazione in borsa si possono citare la Seabo Bologna, l'Amps Parma, la Meta Modena e l'Agas Pisa³³. Infine, all'ultima tappa del percorso, si trovano le aziende già quotate in borsa: l'Amga Genova dal 1996, l'Aem Milano dal 1998, l'Acsm Como dal 1999, l'Acegas Trieste dal 2001. La perdita della maggioranza pubblica si annuncia come probabile ulteriore passaggio in questo processo evolutivo, tuttavia con modalità e tempi difficili da prevedere.

3.4 Le dinamiche in atto alla vigilia della liberalizzazione del mercato

Nel complesso, tuttavia, la legge n. 142/90 è stata poco più che neutrale rispetto al processo di accentramento del settore, consentendo semmai la permanenza e il consolidamento di realtà localizzate e spesso piccole. Ad esempio, non ha impedito un significativo aumento nel numero di esercenti che gestiscono una sola rete locale, come si può osservare dalla tavola 9. Anche escludendo le gestioni in economia, che in genere operano in un solo comune, gli esercenti con una sola rete di distribuzione sono più che raddoppiati (da 51 a 133) tra il 1990 e il 1998. Tale crescita è solo in parte do-

³² L'Agea Ferrara è stata convertita in S.p.A. a maggioranza pubblica locale il 10 ottobre del 2000.

³³ All'inizio del 2001, almeno un'altra dozzina di S.p.A. pubbliche si preparavano alla collocazione a Piazza Affari, tra cui: Asm Brescia, Agsm Verona, Aim Vicenza, Agea Ferrara, Agam Monza, Atea Vercelli, Asm Terni, Asp Asti, Padova Servizi, Amc Casale Monferrato.

vuta alla trasformazione delle gestioni in economia o all'affidamento in concessione a imprese locali; infatti, secondo i risultati dell'Indagine solo il 25% delle gestioni in economia trasformate nel periodo 1990 – 98 si configuravano come esercenti con una sola rete nel 1998. Hanno contribuito a questa nuova componente di decentramento anche lo sviluppo di reti di distribuzione di gas diversi da metano³⁴ spesso per servire frazioni distaccate nonché la diffusione di forme alternative di affidamento del servizio gas non previste dalla legge n. 142/90 e normalmente a carico di piccole ditte locali, come discusso nel Capitolo 5.

I dati disponibili a partire dalla seconda metà degli anni ottanta evidenziano una significativa dinamicità degli esercenti il servizio di distribuzione del gas naturale, non solo limitatamente alle gestioni in economia, ma generalizzata a tutti gli esercenti e con particolare coinvolgimento delle imprese private. Tale dinamismo, caratterizzato dalla sostituzione dei precedenti conduttori del servizio nel territorio comunale con operatori nuovi, sembra avere subito una notevole accelerazione nel tempo, come si può rilevare dalla tavola 17, riferita al numero di comuni che hanno cambiato gestore in diversi periodi di riferimento dal 1987 in poi. La tavola non comprende variazioni che comportano solo trasformazioni della ragione sociale dell'operatore³⁵ e, pertanto, rileva le modifiche che sono essenzialmente indipendenti dalla legge n. 142/90.

Il significativo dinamismo rilevato è solo in minima parte dovuto alla riassegnazione del servizio da parte del comune ad altro gestore. Infatti, seppure un numero crescente di concessioni veniva a scadenza a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, nella pratica è stata abbastanza rara la sostituzione dell'esercente al termine dell'affidamento, come rilevato con maggiore approfondimento nel Capitolo 5. La maggior parte dei cambiamenti di gestione sono da attribuire a processi di incorporazione e fusione che erano stati scarsamente significativi nel precedente periodo di più forte espansione del mercato, e che hanno contribuito a intensificare la concentrazione del settore. Tali sviluppi, sono almeno in parte attribuibili alla lunga durata degli affidamenti in concessione che ha indotto un numero crescente di imprese ad ampliare il mercato mediante operazioni finanziarie.

³⁴ Il numero di reti locali servite da gas diversi da metano è aumentato rapidamente da meno di 30 alla fine degli anni ottanta per arrivare a un massimo di oltre 400 nel 1996.

³⁵ Ad esempio, la trasformazione di Acoser in Seabo a metà degli anni novanta non viene considerata tra le variazioni.

Negli ultimi anni si può poi riconoscere una progressiva accelerazione del processo di concentrazione, stimolato dalle attese di liberalizzazione del settore del gas poi avviate dalla legge n. 164/00, che si manifesta anche nella forma di acquisizioni legate a strategie di integrazione verticale e orizzontale avviate da imprese operanti in settori paralleli non sempre collegati alla distribuzione del gas. I principali esempi di tali sviluppi sono l'acquisizione di Sag Adriatica, Arcalgas sud e altre aziende da parte di Edison gas e di Colombo gas, Camigas, Sogegas e altre da parte di Enel. In questo ambito va inquadrato anche il comportamento delle maggiori imprese private come Italcogim, Camuzzi e la stessa Italgas, le cui strategie industriali, orientate all'espansione sia nel mercato del gas che in altri settori dei servizi locali, sono destinate ad accelerare la concentrazione del settore della distribuzione locale del gas.

Le dinamiche in atto alla vigilia della liberalizzazione del settore del gas evidenziano un analogo fermento tra le maggiori imprese di distribuzione a maggioranza pubblica locale volte a sfruttare le nuove opportunità consentite dalla prospettata riforma dei servizi pubblici locali, che si concretizzano in iniziative mirate ad occupare spazi esterni al territorio d'origine e nello sviluppo di capacità multiservizio anche attraverso la creazione di sistemi di alleanze. Sono tali, ad esempio, le *joint ventures* di Aem Milano, Acea Roma e Aem Torino con imprese italiane ed estere, pubbliche e private in diversi settori di ampiezza sia locale che nazionale ed estera. Analogamente, vale a titolo di esempio la confluenza della Seabo Bologna, dell'Agac Reggio Emilia, dell'Ami Imola e del Cis Forlì nella società consortile Ares, aperta anche alla partecipazione di capitale privato, che si pone come obiettivo quello di operare su tutto il territorio nazionale (e anche estero) nell'intera gamma di servizi pubblici locali. Di natura simile, seppure di scopo territoriale più limitato, è la recente costituzione di una S.p.A. mista di capitale pubblico e privato tra la Napoletana gas e l'Arin con l'obiettivo di estendere i servizi a rete anche fuori dell'ambito provinciale e nelle regioni del sud³⁶. In prospettiva, è prevedibile che anche queste alleanze porteranno nel tempo a una ulteriore componente di concentrazione del settore della distribuzione del gas, come in altri settori.

³⁶ La Napoletana gas distribuisce gas in 65 comuni e acqua in 2 comuni; l'Arin, gestisce l'erogazione dell'acqua in 26 comuni del napoletano.

3.5 Le modifiche indotte dal Dlgs n. 164/00

I processi di fusione e diversificazione degli esercenti sommariamente descritti paiono avere contribuito in modo determinante al consolidamento di una stabile dinamica di riduzione nel numero di operatori. Tali processi avevano causato una inversione di tendenza già a partire dal 1995 quando veniva raggiunto il numero massimo di 814 esercenti, inclusi anche i distributori di gas diverso dal metano. Nel periodo successivo è iniziato un consistente calo che portava successivamente a 774 esercenti nel 1998 e a 742 esercenti nel settembre del 2000 (tavola 16)³⁷. Per meglio caratterizzare questo declino si può notare che dei circa 60 esercenti effettivamente scomparsi nel periodo 1995 – 98 il 53% erano gestioni in economia, il 27% S.r.l. e il rimanente 20% S.p.A.; la maggior parte degli esercenti scomparsi erano di dimensioni limitate con una utenza media di poco superiore a 4 mila e vendite annue inferiori a 9 milioni di m³. In contrasto con questo processo di concentrazione generalizzata, appare invece verosimile che il Dlgs n. 164/00, mediante la separazione societaria tra distribuzione sulle reti locali e vendita assieme alla forte apertura del mercato alla concorrenza, avrà l'effetto di indurre il perseguimento di strategie differenziate nei due rami di attività, in funzione del diverso ruolo che la nuova normativa individua per gli enti locali.

Con riferimento alle attività di approvvigionamento e vendita di gas naturale, che la nuova normativa toglie alla discrezionalità degli enti locali, risulta evidente un crescente numero di iniziative congiunte di più imprese (soprattutto di proprietà pubblica locale) al fine di raggiungere una massa critica ritenuta sufficiente per competere sui mercati. Alcune di queste iniziative sono di dimensioni relativamente grandi: ad esempio, la S.p.A. Plurigas a maggioranza di capitale pubblico locale, recentemente costituita tra Aem Milano, Amga Genova e Asm Brescia, che oggi esprime un mercato di circa due miliardi di m³/anno; e anche Blumet costituita da Edison gas assieme ad Agac Reggio Emilia, Aimag Mirandola, Meta Modena e Sat Sassuolo con un mercato attuale di 1,2 miliardi di m³/anno. Vi è tuttavia un numero crescente di alleanze di dimensioni relativamente più ridotte (tale ad esempio la società Blugas costituita da Tea Mantova, Aem Cremona, Astm Lodi e Asm Pavia con un mercato attuale inferiore a 400 milioni di m³/anno), che mirano all'espansione delle attività di vendita, anche attraverso l'apertura a nuovi soci sia pubblici che privati.

³⁷ I numeri riportati riguardano i soli esercenti censiti nell'Indagine. Includendo anche gli esercenti "sfuggiti" alla rilevazione (vedere l'Introduzione) si ha la seguente dinamica riferita al 31 dicembre di ogni anno: 829 esercenti nel 1995, 816 nel 1996, 810 nel 1997, 797 nel 1998, 786 nel 1999 e 775 nel 2000.

Rimane da vedere in che misura questi raggruppamenti di imprese saranno in grado di contrastare la concorrenza di colossi sia nazionali che esteri che già operano da decenni nei mercati dell'approvvigionamento e fornitura del gas naturale. Molte di queste iniziative sembrano sottovalutare i problemi posti da limitazioni nella capacità di importazione e la necessità di contribuire all'ampliamento delle infrastrutture come parte integrante di una strategia di diversificazione delle forniture. Risulta pertanto verosimile che la maggior parte delle società costituite svolgeranno una funzione di acquirenti all'ingrosso sui mercati nazionali, acquistando gas da produttori locali e da importatori. Nulla vieta tuttavia che alcune tra le più grosse di queste società possa anche operare sui mercati internazionali.

In prospettiva, è prevedibile che le dinamiche di concentrazione evidenziate subiranno una forte accelerazione nei prossimi anni, portando alla progressiva scomparsa, nella maggior parte degli esercenti, del ramo di vendita oggi ancora in fase di costituzione. È certo, tuttavia, che i processi di aggregazione individuati potranno comunque esprimersi nell'ambito dei servizi di rete e delle altre attività di distribuzione del gas che il Dlgs n. 164/00 apre alla concorrenza in tempi relativamente brevi, lasciandoli tuttavia sostanzialmente alla discrezione della potestà degli enti locali. A tale riguardo, permangono peraltro notevoli incognite e qualche perplessità.

È evidente, infatti, che gli esercenti sfrutteranno tutti gli espedienti possibili pur di rinviare l'appuntamento con la concorrenza ai termini estremi previsti dalla nuova normativa. Un esempio tra i più sintomatici riguarda la recentissima costituzione di una *joint venture* tra Aem Torino e Italgas che di fatto prolunga al 2009 la concessione ad Italgas, scaduta nel 1998 e successivamente prorogata per due anni, sulla base di argomentazioni giuridiche che possono apparire alquanto precarie nel quadro del Dlgs n. 164/00. È peraltro difficile immaginare con quali garanzie di neutralità gli enti locali sapranno scegliere tra più concorrenti quando uno di questi è di loro proprietà. A favore dell'aggiudicazione alle imprese degli enti locali gioca, oltre ai vantaggi informativi, anche la normativa sulla proprietà delle reti. Si può perfino prospettare l'avvio di una generalizzata dinamica di aumento del numero di imprese di distribuzione attraverso la costituzione di società con partecipazione pubblica locale, finalizzate a sfruttare le sinergie offerte dalla gestione di più servizi pubblici locali nell'ambito della più ampia riforma del settore.

Pertanto, se pare praticamente certa una forte e rapida concentrazione delle attività di fornitura in poche grandi società, il mantenimento in capo agli enti locali di un ruolo nevralgico nella scelta del distributore non faciliterà una significativa aggregazione di questo ramo di attività.

TAV. 8 - GRADO DI FRAMMENTAZIONE DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO GAS NEL 1998

NUMERO DI RETI SERVITE	ESERCENTI		NUMERO DI RETI LOCALI		MEDIA PER ESERCENTE
	NUMERO	%	NUMERO	%	
> 100	3	0,4	1.455	25,3	485,0
11 - 100	122	15,8	2.886	50,1	23,7
2 - 10	208	26,9	973	16,9	4,7
1	441	57,0	443	7,7	1,0
Totale	774	100,0	5.757	100,0	7,4

TAV. 9 - FRAZIONAMENTO DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO GAS 1960 - 98
(numero di esercenti)

ANNO	NUMERO MEDIO DI RETI ALIMENTATE PER ESERCENTE			
	1	2 - 10	> 10	TOTALE
1970	194	153	10	357
1980	260	228	29	517
1990	392	270	94	756
1998	441	208	125	774

TAV. 10 - DINAMICA DI CONCENTRAZIONE DEI DISTRIBUTORI 1960 - 99

ANNO	COMUNI SERVITI	ESERCENTI	COMUNI PER ESERCENTE
1960	199	143	1,4
1970	805	357	2,3
1975	1.283	463	2,8
1980	1.609	517	3,1
1984	1.992	606	3,3
1987	2.948	746	4,0
1990	3.757	756	5,0
1993	4.572	797	5,7
1994	4.753	810	5,9
1995	5.020	814	6,2
1996	5.283	798	6,6
1997	5.385	787	6,8
1998	5.503	774	7,1
1999	5.621	752	7,5
2000	5.679	742	7,7

TAV. 11 - PROCESSO DI CONCENTRAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE 1987 - 98

CLASSI DI UTENTI	ESERCENTI		UTENTI		UTENTI/ESERCENTE migliaia
	NUMERO	%	NUMERO	%	
Anno 1987					
> 500.000	2	0,3	2.934.321	27,3	1.467.161
50.000 - 500.000	29	3,9	3.853.486	35,9	132.879
5.000 - 50.000	232	31,3	3.104.177	28,9	13.380
500 - 5.000	370	49,9	815.236	7,6	2.203
< 500	108	14,6	22.831	0,2	211
Totale	741	100,0	10.730.051	100,0	14.481
Anno 1998					
> 500.000	4	0,5	6.418.235	40,1	1.604.55
50.000 - 500.000	41	5,6	4.560.715	28,5	111.237
5.000 - 50.000	293	39,9	4.231.982	26,5	14.444
500 - 5.000	331	45,1	756.747	4,7	2.286
< 500	65	8,9	19.235	0,1	2
Totale	734	100,0	15.986.914	100,0	21.781

TAV. 12 - GRADO DI FRAZIONAMENTO DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS NEL 1998

CLASSI DI VOLUME Mm ³	ESERCENTI		VOLUME DISTRIBUITO		VOLUME/ESERCENTE Mm ³
	NUMERO	%	Mm ³	%	
> 1000	2	0,3	8.204	27,3	4102,1
100 - 1000	42	5,4	10.500	35,0	250,0
10 - 100	315	40,7	9.889	33,0	31,4
< 10	415	53,6	1.411	4,7	3,4
Totale	774	100,0	30.004	100,0	38,8

Dati riferiti alla distribuzione di gas di ogni tipo.

TAV. 13 - EVOLUZIONE DELLE FORME DI GESTIONE DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE
1987 - 98

	ESERCENTI				COMUNI ALLACCIATI				COMUNI PER ESERCENTE			
	1987	1990	1996	1998	1987	1990	1996	1998	1987	1990	1996	1998
Affidamenti diretti	420	432	449	445	612	690	879	1.012	1,5	1,6	2,0	2,3
Gestione in economia	327	341	325	306	327	341	333	315	1,0	1,0	1,0	1,0
Consorzi	18	18	0	0	178	230	0	0	10,0	12,9	-	-
Azienda municipale	75	73	19	7	107	119	22	8	1,4	1,6	1,2	1,1
Azienda speciale	-	-	57	50	-	-	67	59	-	-	1,2	1,2
Azienda speciale consortile	-	-	16	28	-	-	201	351	-	-	12,5	12,5
S.p.A. a capitale pubblico locale	-	-	32	54	-	-	256	279	-	-	8,0	5,2
Affidamenti a terzi	354	347	366	349	2.327	3.024	3.954	4.256	6,6	8,7	10,8	12,2
Gestioni in economia	11	12	7	3	17	17	8	4	1,5	1,4	1,3	1,3
Consorzi	11	11	10	9	114	168	154	109	10,5	15,4	-	-
Azienda municipale	22	18	9	3	85	96	42	36	3,9	5,3	4,6	12,0
Azienda speciale	-	-	23	20	-	-	68	60	-	-	3,0	3,0
Azienda speciale consortile	-	-	6	11	-	-	46	80	-	-	7,3	7,3
S.p.A. a capitale pubblico locale	-	-	14	23	-	-	162	176	-	-	11,9	7,7
S.p.A. private e assimilabili	310	306	298	280	2.112	2.743	3.474	3.791	6,8	9,0	11,7	13,5
Totale	741	749	757	734	2.940	3.714	4.833	5.268	4,0	5,0	6,4	7,2

In quanto reti unificate, i comuni serviti dalle comunità montane sono inclusi nella gestione in economia.

Il totale esercenti include una sola volta gli esercenti che svolgono il servizio sia tramite affidamenti diretti che in concessione a enti locali terzi.

TAV. 14 - STRUTTURA DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS PER TIPOLOGIA DI ESERCENTE NEL 1998

CATEGORIA GIURIDICA DEGLI ESERCENTI	ESERCENTI	RETI LOCALI SERVITE	LUNGHEZZA RETE km	UTENTI		VOLUMI	
				TOTALE	DI CUI DEROGHE	TOTALE Mm ³	DI CUI DEROGHE Mm ³
Gestioni in economia	308	321	13.207	1.014.923	497	2.216	349
Imprese pubbliche locali	139	1.049	52.850	5.450.485	2.117	11.261	1.952
Aziende speciali	50	119	12.121	1.273.174	378	2.823	474
Aziende speciali consortili	28	431	14.404	956.753	778	2.483	629
S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale	45	403	22.312	2.826.397	887	5.300	757
S.r.l. a prevalente capitale pubblico locale	6	47	750	37.312	25	112	36
S.p.A. o S.r.l. a capitale pubblico minoritario	3	5	247	13.575	3	29	2
Municipalizzate o consorzi non ancora adeguati	7	44	3.017	343.273	46	515	54
Imprese private	327	4.387	116.233	9.613.557	3.535	16.527	3.114
Società per azioni (S.p.A.)	127	3161	92.491	8.364.714	2.812	13.780	2.594
Società a responsabilità limitata (S.r.l.)	170	1013	19.776	1.054.661	608	2.413	439
Società consortile a responsabilità limitata (S.c.r.l.)	7	61	1.013	51.576	16	92	10
Consorzi di diritto privato	9	123	2.507	113.882	79	183	55
Società in accomandita semplice (S.a.s.) o in nome collettivo (S.n.c.)	9	21	324	20.982	18	50	15
Ditte individuali	5	8	122	7.742	2	8	0
Totale	774	5.757	182.290	16.078.965	6.149	30.004	5.414

TAV. 15 - CARATTERISTICHE DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS PER TIPOLOGIA DI ESERCENTE NEL 1998

TIPOLOGIA GIURIDICA	RETI LOCALI PER ESERCENTE	UTENTI PER ESERCENTE migliaia	VOLUME VENDUTO	
			PER ESERCENTE Mm ³	PER RETE LOCALE Mm ³
Gestioni in economia	1,0	3,3	7,2	6,9
Imprese pubbliche locali	7,5	39,2	81,0	10,7
Aziende speciali	2,4	25,5	56,5	23,8
Aziende speciali consortili	15,4	34,2	88,7	5,8
S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale	9,0	62,8	117,8	13,1
S.r.l. a prevalente capitale pubblico locale	7,8	6,2	18,6	2,4
S.p.A. o S.r.l. a capitale pubblico minoritario	1,7	4,5	9,7	5,9
Municipalizzate o consorzi non ancora adeguati	6,3	49,0	73,6	11,7
Imprese private	13,4	29,4	50,5	3,8
Società per azioni (S.p.A.)	24,9	65,9	108,5	4,4
Società a responsabilità limitata (S.r.l.)	6,0	6,2	14,2	2,4
Società consortile a responsabilità limitata (S.c.r.l.)	8,7	7,4	13,2	1,5
Consorzi di diritto privato	13,6	12,7	20,3	1,5
Società in accomandita semplice (S.a.s.) o in nome collettivo (S.n.c.)	2,3	2,3	5,6	2,4
Ditte individuali	1,6	1,5	1,7	1,0
Totale	7,4	20,8	38,8	5,2

TAV. 16 - DINAMICA STORICA DELLE GESTIONI IN ECONOMIA 1970 - 2000

ANNO	GESTIONI IN ECONOMIA	ALTRI ESERCENTI	TOTALE
1970	138	219	357
1975	182	281	463
1980	201	316	517
1984	248	358	606
1987	327	419	746
1990	341	415	756
1993	339	458	797
1994	338	472	810
1995	332	482	814
1996	326	472	798
1997	313	474	787
1998	308	466	774
1999	296	456	752
2000	290	452	742

TAV. 17 - TASSO ANNUO DI SOSTITUZIONE DEL GESTORE DEL SERVIZIO GAS (%)

PERIODO	GESTIONI IN ECONOMIA	ALTRE GESTIONI	TOTALE
1987 - 95	0,97	0,42	0,46
1995 - 98	2,40	0,53	0,64
1998 - 2000	3,83	0,62	0,79

I dati si riferiscono alla frazione di comuni che hanno cambiato gestore nel periodo di riferimento.

4. GLI ESERCENTI

La distribuzione del gas a mezzo reti locali è svolta da una molteplicità di esercenti estremamente differenziati tra di loro in termini di proprietà, natura giuridica, diffusione territoriale e integrazione orizzontale in altri settori dei servizi pubblici locali. Obiettivo di questo capitolo è di approfondire i temi indicati sulla base delle informazioni raccolte nell'Indagine.

4.1 La proprietà

L'analisi della proprietà degli esercenti è resa possibile in base alle informazioni sulla composizione del capitale sociale rilevate nell'Indagine. In particolare, l'Indagine ha raccolto il valore del capitale sociale assieme alle quote detenute dai singoli soci fino a un minimo del 2% del totale³⁸. Dai dati raccolti risulta una proprietà degli esercenti nel complesso relativamente frazionata. Includendo le gestioni in economia, in qualità di esercenti di proprietà dei comuni, ed escludendo le partecipazioni inferiori al 2% (quasi esclusivamente capitale delle aziende quotate in borsa), nel 1998 risultavano partecipanti nel capitale sociale dei 774 esercenti un totale di 2385 soci, o una media di circa 3,1 soci per esercente. Escludendo le gestioni in economia, il numero medio di partecipanti al capitale sociale aumentava a 4,5. Aggiungendo un totale valutabile in circa 900 soci con quote inferiori al 2%, ed escludendo la proprietà diffusa delle aziende quotate in borsa e delle cooperative, tale media aumenterebbe a 6,4³⁹.

Nell'analisi che segue si fa riferimento esclusivo alle partecipazioni dirette di primo livello⁴⁰, che sono poi in genere quelle più rilevanti per il controllo delle imprese. L'analisi comparata deve tenere conto del fatto che il capitale sociale non è direttamen-

³⁸ Praticamente tutte le imprese hanno fornito le informazioni richieste sulla composizione del capitale sociale. Fanno eccezione solo alcune aziende pubbliche locali, la maggior parte aziende speciali, che distribuivano gas esclusivamente nel comune proprietario dell'azienda. In termini di volume venduto il campione disponibile corrisponde a oltre il 95 % dell'universo e a quasi il 99 %, nell'ipotesi verosimile che l'ente locale sia l'unico proprietario delle aziende speciali non rispondenti.

³⁹ Il numero di soci con quote inferiori al 2 % è stimato dal grado di copertura del capitale sociale dei soci con > 2 % e dalla curva di distribuzione della proprietà rilevati nell'Indagine. Tale metodo di estrapolazione non permette di stimare il numero molto frazionato dei partecipanti alle cooperative; ad esempio, i circa 600 soci della società Cpl Concordia.

⁴⁰ L'Indagine non ha raccolto informazioni sulla proprietà dei soci e pertanto non permette l'analisi della proprietà derivata dalle partecipazioni.

te confrontabile tra le varie entità che operano nel settore del gas. Innanzi tutto, il capitale sociale riguarda tutte le attività svolte dal soggetto e non solo il gas; come viene discusso nell'ultima sezione del capitolo, gli esercenti sono caratterizzati da una forte variabilità nel numero di servizi pubblici locali forniti, oltre al gas. Inoltre, il capitale sociale è un valore storico che si modifica unicamente in occasione di aumenti di capitale; pertanto esso rivela solo un generico legame con le caratteristiche dimensionali degli esercenti. Questi due fattori tendono ad amplificare il valore del capitale sociale delle aziende di proprietà pubblica rispetto a quelle private⁴¹. Infatti, diversamente dalle imprese private, la maggior parte degli esercenti di proprietà pubblica svolgono altri servizi locali oltre alla distribuzione del gas. Inoltre, il loro capitale sociale è generalmente di più recente definizione, essendo questa avvenuta nel corso degli anni novanta in seguito alla riforma della legge n. 142/90. Dato che il capitale sociale non è direttamente confrontabile tra entità diverse, l'analisi comparata della proprietà del settore della distribuzione del gas viene nel seguito svolta sulla base di denominatori comuni di attività nel settore del gas come la lunghezza delle reti⁴², il numero di utenti e il volume distribuito.

In termini di proprietà, una importante linea di demarcazione tra gli esercenti la distribuzione locale del gas distingue tra maggioranza privata e maggioranza pubblica, con cui si intende sia la proprietà degli enti locali, sia la proprietà detenuta dallo Stato. Con il fine di ottenere un quadro d'insieme del controllo del settore del gas in Italia, i dati riassuntivi presentati sulla proprietà includono tra gli esercenti di proprietà pubblica anche le gestioni in economia, seppure il concetto di proprietà legato al capitale non sia direttamente applicabile a questa tipologia di esercenti. Dopo una breve analisi del rilievo della proprietà pubblica e privata nel panorama complessivo, vengono esaminate in maggiore dettaglio le caratteristiche di proprietà delle imprese suddivise in tre principali tipologie: le imprese di proprietà pubblica locale; le imprese private a carattere industriale; le imprese private a controllo familiare. La distinzione tra queste due ultime forme di proprietà privata è suggerita dall'elevata diffusione di persone fisiche nella proprietà delle imprese del gas; vengono classificate a "controllo familiare" tutte le imprese in cui la maggioranza relativa della proprietà è detenuta direttamente da persone fisiche, generalmente con legami di

⁴¹ Le prime tre aziende per capitale sociale sono Aem di Milano, Asm di Brescia e Seabo di Bologna. Tra le prime 50 imprese del gas nella graduatoria del capitale sociale figurano solo tre imprese private; Italgas appare al 4° posto.

⁴² La ripartizione della proprietà degli esercenti sulla base della lunghezza delle reti non è in nessun modo correlata con la proprietà degli impianti che viene trattata nel Capitolo 5.

parentela tra di loro⁴³. La ricognizione del contesto proprietario conclude con un esame dei raggruppamenti delle imprese in gruppi di controllo.

La ripartizione tra proprietà pubblica e privata

Gli esercenti la distribuzione locale del gas sono caratterizzati da un ampio spettro di combinazioni tra proprietà pubblica e privata che va dall'estremo della proprietà interamente pubblica, rappresentato dalle gestioni in economia e dalle aziende speciali, all'altro estremo della proprietà completamente privata, di cui Camuzzi e Italcogim sono per dimensione tra i principali esponenti. Tra i due estremi della proprietà pubblica e privata si evidenziano alcune tipologie di proprietà che, per la loro importanza in termini o di numero o di dimensione, nonché per le peculiarità della forma di controllo, vengono approfondite in seguito. La tavola 18 offre una visione d'insieme delle diverse tipologie proprietarie degli esercenti in termini di località servite, reti di gasdotto locali, numero di utenti e volume venduto, mentre la tavola 19 riporta le principali informazioni sulla concentrazione della proprietà. In queste tavole, come pure in quelle successive che riguardano la proprietà degli esercenti, al fine di non complicare inutilmente l'analisi, le municipalizzate e i consorzi che nel 1998 non erano ancora stati adeguati alla legge n. 142/90 sono stati allocati alle forme giuridiche assunte nel periodo successivo⁴⁴.

La ripartizione tra proprietà pubblica e privata, ottenuta applicando le quote di partecipazione nel capitale sociale di ogni esercente ai tre indicatori di attività individuati in precedenza, viene riportata nella tavola 20. I dati sulla proprietà privata riportati in questa tavola includono anche il flottante delle imprese miste quotate in Borsa; nel 1998 oltre all'Italgas, erano quotate anche l'Amga di Genova e l'Aem di Milano. Su questa base la proprietà degli esercenti risulta essere prevalentemente privata anche se con pesi abbastanza diversi a seconda dell'indicatore utilizzato: tra il 55 e il 61%⁴⁵. In

⁴³ Tale denominazione non intende dare alcun giudizio di merito sulla natura imprenditoriale ed è solo usata per convenienza di classificazione. La linea di separazione tra le due classi di impresa privata corrisponde a una soglia di proprietà "familiare" che si colloca generalmente attorno al 30 %.

⁴⁴ In particolare, le 7 municipalizzate non ancora adeguate nel 1998 sono state convertite: in aziende speciali Amgas Bari (gennaio 1999), Amgas Palermo (novembre 1999) e Asm Spoleto (gennaio 2000); in aziende speciali consortili Asm Foligno (gennaio 2000) e Consorzio BIM Piave (gennaio 1999); in S.p.A. a maggioranza pubblica locale Agam Monza (dicembre 1999) e Amgas Udine (gennaio 2000).

⁴⁵ La significativa differenza nelle incidenze ottenute con i tre indicatori è dovuta alla diversa distribuzione regionale, con una prevalenza delle imprese miste nelle aree con minore consumo per utente.

questa ripartizione va evidenziato il contributo molto significativo delle imprese miste con capitale sia pubblico che privato, il 45% come media dei tre indicatori. La tavola evidenzia anche la prevalenza nelle imprese miste della proprietà privata, con una partecipazione in queste imprese mediamente valutabile nel 63%. Tale risultato riflette il peso determinante dell'Italgas in quanto impresa mista a forte prevalenza di capitale privato.

I risultati sulla distribuzione della proprietà tra le principali categorie di azionisti utilizzati nell'analisi che segue sono riportati nella tavola 21. In questo prospetto l'incidenza delle varie tipologie di proprietà viene presentata come media delle incidenze ottenute utilizzando il volume venduto, il numero di utenti e la lunghezza della rete come parametri di attività; tuttavia, non vi sono sostanziali differenze tra i tre risultati. I dati riguardano esclusivamente le partecipazioni per le quali si hanno informazioni certe; pertanto escludono le quote dei soci con meno del 2% del capitale che non sono quotate in borsa. Tale omissione non ha alcuna pratica conseguenza sulle conclusioni che seguono in quanto corrisponde a meno del 2% della proprietà valutata in termini dei parametri di attività precedentemente indicati⁴⁶.

I dati riportati nella tavola 21 indicano un netto predominio degli enti locali nella proprietà del settore della distribuzione del gas; nel 1998 i comuni (in misura trascurabile le provincie e le regioni) detenevano complessivamente quasi il 40% della proprietà totale. Seguivano a distanza la proprietà di persone fisiche (17%) e la proprietà quotata in borsa (13%). Quote significative dell'ordine del 10% erano in mano alle aziende energetiche integrate⁴⁷ e agli istituti finanziari e affini. Il residuo 10% era di proprietà delle aziende di distribuzione locale e, marginalmente, delle cooperative e delle imprese di costruzione e impiantistiche. Tuttavia, come viene approfondito nel seguito, la struttura proprietaria varia fortemente con la tipologia dell'esercente.

⁴⁶ Tra un minimo dello 0,7 % per le imprese private a carattere industriale e un massimo del 3,7 % per le imprese private a gestione familiare.

⁴⁷ Sono incluse tra le aziende energetiche integrate società che operano in almeno una fase integrata a monte della distribuzione finale del gas; ad esempio, oltre a Eni, anche Edison gas, Erg ecc.

Le imprese di proprietà pubblica locale

Le società con partecipazioni pubbliche locali si presentano in quattro principali forme: le aziende speciali, le aziende speciali consortili, le S.p.A. e S.r.l. a maggioranza pubblica locale, le S.p.A. a partecipazione pubblica locale minoritaria.

Con rare eccezioni (appena tre casi) il capitale sociale delle *aziende speciali* è detenuto da un solo comune. In contrasto, sono numerosi i casi di aziende speciali che effettuano il servizio gas in comuni che non partecipano al capitale dell'azienda, sulla base di specifiche convenzioni. Infatti, rispetto a una media di poco meno di 1,2 comuni partecipanti nel capitale di una azienda speciale, il numero medio di comuni serviti risulta pari a 2,3 (tavole 18 e 19). Una tale forma di gestione, tramite convenzione con comuni non partecipanti nel capitale sociale, non sembra essere ammessa dalla legge n. 142/90⁴⁸.

Il panorama delle *aziende speciali consortili* è molto più variegato. Il capitale sociale è detenuto quasi esclusivamente dai comuni ma eccezionalmente partecipano anche altri enti locali⁴⁹. Mediamente il capitale sociale è suddiviso tra 11,7 soci. Tuttavia, il numero medio riflette estremi assai divaricati tra consorzi con non più di 5 comuni (Sorgea, Vibrata, Panaro) e con oltre 40 comuni come Asco Piave e Agac Reggio Emilia. È anche molto variabile la distribuzione del capitale tra i vari comuni consorziati. La partecipazione media del comune con la quota maggiore è pari a circa il 28% del capitale totale (tavola 19). Tuttavia, vi sono casi estremi di consorzi con una partecipazione estesa e molto piatta come Asco Piave (quota massima del 2,6%) e con partecipazione concentrata come Ami Imola e Aspes Pesaro (in cui il comune maggioritario detiene il 92%). Nel mezzo vanno segnalati anche casi di partecipazione paritaria, come il Consorzio del Panaro (5 comuni con il 20% ciascuno) e altri casi con maggioranza assoluta (> 51%) di un comune, come il Consorzio di Melzo (54%). Anche per le aziende speciali consortili si verificano casi di comuni non partecipanti al capitale serviti con gas sulla base di convenzioni, seppure in misura inferiore alle aziende speciali. Il nu-

⁴⁸ Si veda al riguardo la sentenza 675/2000 del Tar Lombardia (sezione di Brescia) che ha recentemente annullato le delibere dei Comuni di Brescia e di Cellatica con le quali era stata approvata una convenzione per la distribuzione di gas metano nel territorio del Comune di Cellatico da parte dell'Asm Brescia (all'epoca azienda speciale). La sentenza afferma che il meccanismo pubblicistico della convenzione tra due comuni non potrebbe essere utilizzato per la gestione di un servizio pubblico da parte dell'azienda speciale di uno dei due comuni se l'altro comune non partecipa al capitale.

⁴⁹ Uno dei pochi casi è il Consorzio Megas in cui la provincia di Pesaro e Urbino detiene la quota dominante.

mero medio di comuni serviti è pari a 15,7 rispetto a 11,7 comuni partecipanti nel capitale (tavole 18 e 19)⁵⁰.

Il capitale sociale delle *S.p.A. e S.r.l. a maggioranza pubblica locale* è mediamente diviso tra poco più di 5 soci. Vi sono, tuttavia, 13 casi di società con un solo socio di minoranza con quota del tutto marginale; tra queste le più rilevanti per dimensioni sono Asm Brescia, Bergamo Ambiente e Servizi, Asa Livorno, Amp Parma, Asm Rovereto e Atea Vercelli⁵¹. All'altro estremo vi sono società con diverse decine di soci; in particolare Ages Pisa, Acel Lecco, Cis Forlì e, in cima alla classifica per numerosità di soci⁵², Seabo Bologna, il cui capitale sociale è partecipato da 48 comuni della provincia. Rispetto alle aziende speciali consortili, le S.p.A. a maggioranza pubblica si contraddistinguono per una concentrazione del capitale molto maggiore. Infatti, la quota del capitale sociale detenuta dal socio maggioritario è mediamente uguale a 72% e anche escludendo le 13 società in cui il secondo socio ha una partecipazione puramente figurativa, il valore medio si abbassa solo a 61%. Le S.r.l. hanno una concentrazione ancora maggiore (83%). Si possono identificare diverse società (tra le quali Ages Pisa, Gestioni Valdichiana e Acel Lecco) nelle quali il comune maggioritario detiene meno del 50% del capitale sociale, ma la quota risulta sempre di gran lunga dominante rispetto agli altri soci.

Oltre ai comuni, i principali soci nelle S.p.A. e S.r.l. a capitale pubblico maggioritario sono altri enti locali (regione o provincia), altre imprese di distribuzione del gas e aziende energetiche integrate, oltreché istituti di credito e casse di risparmio. Nel complesso si tratta tuttavia di partecipazioni minime, mentre risulta più significativa la proprietà quotata in borsa, pari a circa l'11% per il gruppo nel suo complesso (tavola 21). Analogamente al caso delle aziende speciali, il numero di comuni serviti da questa tipologia di azienda è notevolmente superiore al numero di partecipanti nel capitale sociale (8,5 contro 5,1), indicando l'esistenza di convenzioni con comuni che non fanno parte dell'azionariato; si ritiene in genere che tale forma di affidamento non sia am-

⁵⁰ L'inclusione dei comuni con quote proprietarie inferiori al 2 % aumenterebbe il numero medio a non oltre 12,5 comuni.

⁵¹ Anche l'Acsm Como era interamente di proprietà del comune fino alla quotazione in Borsa nel 1999.

⁵² Si fa riferimento al numero di soci con oltre il 2 % del capitale; tuttavia, vi sono società di capitali con più di 50 comuni, come Padania acque e Cogeme, in cui la maggior parte dei comuni partecipano con meno del 2 %.

⁵³ Ad esempio, con riferimento alle società di capitale pubblico locale maggioritario, la sentenza 675/2000 del Tar Lombardia (sezione di Brescia) afferma che la "partecipazione societaria non deve risolversi in un semplice investimento finanziario consistente nell'acquisto di alcune azioni [...] ma è necessario che la partecipazione del comune che affida il servizio raggiunga anche il Consiglio di amministrazione o, quanto meno, il Collegio sindacale".

messo dalla legislazione in materia⁵³. Vi sono, tuttavia, eccezionalmente casi di S.p.A. a maggioranza pubblica locale nelle quali solo una parte dei comuni partecipanti al capitale dell'azienda è servita con gas dall'azienda; emblematico è il caso di Padania acque che nel 1998 distribuiva gas in solo due comuni a fronte di 124 comuni partecipanti nel capitale. Tuttavia, in questo caso l'oggetto principale della S.p.A. non è la distribuzione del gas ma la gestione del ciclo delle acque⁵⁴. Un caso simile riguarda Cogeme partecipata da 61 comuni di cui solo 17 erano serviti con gas dall'azienda all'epoca dell'Indagine.

Nel 1998 esistevano solo tre *S.p.A. a capitale pubblico locale minoritario*; infatti, non sembra che questa forma di impresa, prevista dalla legge n. 498/92, abbia avuto molto successo nel settore del gas⁵⁵. Si tratta di realtà molto piccole, mediamente le più piccole e localizzate tra tutte le diverse tipologie di proprietà sia pubblica che privata, escluse le gestioni in economia (tavola 18). La proprietà privata appartiene esclusivamente ad aziende che forniscono altri servizi pubblici locali oltre al servizio di distribuzione del gas.

Le imprese private a carattere industriale

Ai fini dell'analisi della proprietà, le imprese private a carattere industriale si dividono opportunamente in due principali gruppi: le imprese a partecipazione pubblica statale e le imprese con capitale esclusivamente privato.

Nel 1998 vi erano in tutto 13 *S.p.A. con quote di partecipazione pubblica statale* nella forma di azioni facenti capo ad aziende del gruppo Eni, specificamente Snam, Italgas e Agip petroli⁵⁶. Si tratta di una realtà molto variegata che include sia imprese grandi e grandissime che imprese piccole e minuscole (i distributori di gpl) con caratteristiche molto diverse, accomunate essenzialmente dalla partecipazione pubblica statale. La partecipazione dello Stato in queste imprese variava tra un minimo di circa il

⁵⁴ L'inclusione dei 122 comuni di Padania acque con quote inferiori al 2 % aumenterebbe il valore medio di comuni partecipanti al capitale da 5,1 a 7,4. Tuttavia, tale inclusione è fuorviante per un confronto in quanto l'azienda effettua il servizio gas in solo due comuni.

⁵⁵ Lo scarso ricorso a questa forma di gestione può in parte ricondursi alle incertezze derivanti dalla mancanza di un regolamento di attuazione della legge n. 498/92.

⁵⁶ Tuttavia, la tavola 18 riporta solo 12 imprese in quanto il consorzio Agipgas Lazio Sud non aveva ancora iniziato la distribuzione nel 1998.

⁵⁷ Si tratta del nominativo utilizzato per il gruppo di imprese Metano Casalpusterlengo, Metano Borgomano, Metano S. Angelo Lodigiano e Metano Arcore, tutte partecipate al 50 % da Italgas e al 50 % dal comune. Il soprannome deriva dall'epoca in cui erano partecipate direttamente da Snam.

7% per le cosiddette “metanine”⁵⁷ e un massimo del 35% per Agipgas che è di proprietà di Eni al 100%. Nel complesso di queste imprese la quota pubblica assomma a circa il 20% del capitale totale: di questa attorno al 15% fa capo direttamente a Snam e 4% alla Banca d'Italia⁵⁸, solo lo 0,5% a Italgas e meno dello 0,1% a Eni⁵⁹. Per quanto riguarda le partecipazioni dirette, a cui si riferiscono i dati riportati nella tavola 21, il gruppo Eni deteneva complessivamente poco meno del 40% della proprietà, mentre quote significative appartenevano ad altre aziende di distribuzione del gas e ad istituti finanziari. Va evidenziata l'importanza in alcune di queste imprese della proprietà pubblica locale: il 48% del capitale sociale nella Fiorentina gas, il 50% nella Siciliana gas e nelle “metanine”; tuttavia, tale quota non raggiungeva il 5% per il raggruppamento nel suo complesso. La partecipazione pubblica locale pare destinata ad aumentare notevolmente con la prevista costituzione di società miste tra Italgas e le aziende a maggioranza pubblica dei comuni di Roma, Napoli e Torino. Infine è rilevante il contributo della proprietà diffusa in borsa, che superava seppure di poco la quota detenuta dal gruppo Eni.

Le rimanenti 112 imprese a carattere industriale *con capitale esclusivamente privato* si distinguono dalle imprese a partecipazione pubblica per una dimensione delle attività che è mediamente molto inferiore; la dimensione media risulta diverse volte inferiore anche escludendo Italgas dalle imprese a partecipazione pubblica. Tuttavia, la principale differenza riguarda la struttura della proprietà che è concentrata nelle banche, negli istituti finanziari e nelle società immobiliari e assicurative, seguite a distanza dalle aziende di distribuzione del gas. Diversità ancora maggiori emergono tra i sottogruppi della categoria soprattutto con riferimento alle partecipazioni degli istituti finanziari, immobiliari e affini, delle cooperative e delle imprese di costruzione e impiantistiche. Risulta invece significativa in tutte e tre le categorie di impresa la partecipazione nel capitale di altre aziende del gas. Va segnalato il forte contributo nella proprietà delle S.p.A. di società finanziarie e immobiliari; alcune tra queste hanno partecipazioni in molteplici imprese di distribuzione del gas.

⁵⁸ Le quote di proprietà della Banca d'Italia appartengono ad aziende di credito e ad altri istituti bancari di proprietà pubblica ma non statale.

⁵⁹ I valori indicati non cambiano significativamente con il parametro utilizzato come denominatore comune di attività.

Le imprese a controllo familiare

Partecipano al capitale sociale delle imprese del gas, oltre a imprese private ed enti pubblici, anche un numero rilevante di persone fisiche con quote superiori al 2%. Nel 1998 esistevano nel complesso 203 imprese nel cui capitale sociale figuravano 1076 persone fisiche, per una media di 5,3 quote di persone fisiche distinte per ogni impresa. La stragrande maggioranza di queste imprese (oltre il 75%) avevano concessioni per la distribuzione del gas localizzate nell'Italia settentrionale; nel complesso esse servivano circa un terzo delle reti locali, ma meno di un quinto del gas distribuito nel Paese. Tuttavia, non vi è nessun apparente legame tra le dimensioni limitate e il controllo proprietario da parte di persone fisiche. Come risulta dalla tavola 18, non vi sono infatti apprezzabili differenze in termini di dimensione tra le S.p.A. a controllo familiare e le S.p.A. a carattere industriale esclusivamente privato, come pure tra le S.r.l. delle due categorie di società di capitale.

È invece molto diversa la struttura proprietaria, concentrata per oltre l'85% in gruppi di persone fisiche generalmente caratterizzate da relazioni di parentela. È infatti dai legami di parentela palesi nei cognomi dei soci, che si può in genere desumere per la maggior parte di queste imprese una proprietà ristretta che sottende un controllo e una gestione prevalentemente tra componenti della famiglia allargata. In molti casi le stesse persone fisiche detenevano quote del capitale sociale in diverse imprese, dando luogo a collegamenti incrociati. La partecipazione di persone fisiche talvolta avviene attraverso apposite società finanziarie, tanto che sotto questo aspetto diverse tra le imprese classificate a carattere industriale esclusivamente privato potrebbero essere inquadrare nel gruppo delle imprese a controllo familiare. Va, infine, evidenziato che 73 imprese a controllo familiare (circa un terzo del totale), in quanto collegate attraverso gli stessi soci di riferimento, sono incluse tra i gruppi di controllo discussi al punto successivo.

I gruppi di controllo

Dall'analisi delle quote sociali è possibile individuare i raggruppamenti di imprese definiti in base al controllo della proprietà. I gruppi sono stati identificati con riferimento alla definizione di controllo stabilita dall'articolo 2359 del Codice civile, oppure in base alla presenza nel capitale sociale di diverse aziende degli stessi soci di riferimento, solitamente persone fisiche con legami familiari⁶⁰. In questi casi, è presumibile che il controllo unitario delle società avvenga in base a patti parasociali o ad accordi non espressi in forma scritta. Tale collegamento sembra emergere esplicitamente anche dal fatto che le società che compongono i gruppi si avvalgono spesso di funzioni centralizzate per lo svolgimento di alcuni servizi (generalmente amministrativi e finanziari).

Da tale analisi emerge che un totale di 45 gruppi avevano il controllo di 172 imprese per una media di 3,8 imprese per gruppo. Si tratta in larga prevalenza di imprese private o a maggioranza di capitale privato. La metodologia descritta ha tuttavia permesso di identificare due raggruppamenti di imprese con capogruppo di proprietà pubblica (Asm Brescia e Amsp Seregno) che controllano altre società di capitali a maggioranza pubblica⁶¹ e un raggruppamento sempre di proprietà pubblica (il Consorzio Intesa) che controlla una società mista⁶². Nel loro complesso i gruppi identificati servivano 8,5 milioni di utenze per un volume totale di vendite annue pari a 14,3 miliardi di m³, quindi poco meno della metà del mercato della distribuzione nel 1998. Il volume medio venduto era pari a 319 milioni di m³ contro 83 milioni per le singole imprese appartenenti ai gruppi.

Il maggiore dei raggruppamenti, il "gruppo Eni", controllava un totale di 13 imprese incluse Italgas, Napoletana gas, Fiorentina gas e Siciliana gas. Ma esistono anche altri gruppi che controllano un numero significativo di imprese; in particolare, esistevano 10 gruppi con il controllo di 5 o più imprese ciascuno, tra cui un gruppo (che comprende la Geico) costituito da 14 imprese di dimensione generalmente media o piccola. Il gruppo Eni aveva a suo attivo nel 1998 un totale di poco meno di 5,5 milioni di utenti e un volume di vendite pari a 8,1 miliardi di m³. Oltre al gruppo Camuzzi gazometri e al gruppo Italcogim, figuravano con oltre 100 milioni di m³ di vendite 15 gruppi (tra cui anche Asm Brescia) che raggruppavano un totale di 72 imprese; il vo-

⁶⁰ Si possono in tal modo riconoscere 5 gruppi che controllano 38 imprese.

⁶¹ Asm Brescia controlla le società Valgas e Sinergia e Amsp Seregno le società Gea, Pragma e Set. Seppure di proprietà interamente pubblica, le società controllate sono S.p.A. a tutti gli effetti di diritto privato.

⁶² Si tratta di Amiata gas.

lume medio distribuito da tali gruppi era pari a 261 milioni di m³, circa 5 volte maggiore del volume medio distribuito dalle imprese appartenenti ai gruppi, considerate singolarmente. Molti gruppi erano tuttavia relativamente piccoli e alcuni anche molto piccoli. In fondo alla classifica per dimensione dei gruppi figuravano 9 raggruppamenti di controllo di 26 imprese (molte specializzate nella vendita di gpl) con un volume di vendita annua inferiore a 10 milioni di m³ e una vendita media di appena 4 milioni di m³.

La rappresentazione in gruppi di controllo implica una significativa riduzione nel grado di frammentazione del settore della distribuzione del gas, come si può rilevare confrontando la tavola 22 con la tavola 12. Infatti, la confluenza di 172 imprese in 45 gruppi di controllo, da luogo a un calo netto virtuale di 126 unità per il mercato nel suo insieme, che equivale a un aumento medio del 19% nella dimensione media degli esercenti/gruppi in termini di volume venduto. L'effetto si osserva soprattutto nelle classi di dimensione inferiore dove è concentrata la "scomparsa" delle imprese, ma è apprezzabile anche nelle classi superiori: la classe con vendite annue tra 100 milioni e 1 miliardo di m³ cresce di due unità, mentre la classe con vendite di oltre 1 miliardo di m³ aumenta del 15% le vendite unitarie mediate sui gruppi.

Le variazioni di proprietà intervenute dopo il 1998 hanno senz'altro modificato la concentrazione del settore del gas, ma soprattutto il numero e la composizione dei gruppi. In questi ultimi due anni il "gruppo Edison" è emerso come nuovo operatore verticalmente integrato nel settore della distribuzione del gas, assumendo il controllo di società precedentemente indipendenti come Sag adriatica e Arcalgas sud. Analogamente il "gruppo Enel" ha assorbito il 100% della Colombo gas e il 94% della Camigas⁶³, oltre a quote di maggioranza in una molteplicità di altre imprese di dimensioni medio piccole. Analogamente altre società pubbliche e private hanno in corso campagne di acquisti che promettono ulteriori cambiamenti nel panorama descritto. Ad esempio, tra le società a maggioranza pubblica l'Aem di Milano ha rilevato la Serenissima gas e la Triveneto gas, che precedentemente facevano parte dello stesso gruppo di controllo.

⁶³ Ad esempio, nel 1998 la Camigas appariva come capogruppo con il controllo di altre due imprese Energas Impianti e La Metanifera.

4.2 La diffusione geografica

Il legame degli esercenti con il territorio risulta fortemente correlato con il regime di proprietà. Data la difficoltà di una definizione univoca della proprietà evidenziata al precedente punto, l'analisi della diffusione e frammentazione territoriale degli esercenti viene effettuata in base a tre categorie di natura giuridica che insieme raccolgono i principali connotati di proprietà: le gestioni in economia, le imprese pubbliche locali e le imprese private. Per la definizione di queste ultime due categorie si fa riferimento al principio di partecipazione pubblica locale nel capitale sociale. Pertanto, vengono classificate tra le imprese pubbliche locali: le aziende speciali, le aziende speciali consortili, le S.p.A. e S.r.l. a prevalente capitale pubblico locale, le S.p.A. e S.r.l. a capitale pubblico minoritario (sebbene di proprietà in prevalenza privata) e le municipalizzate e consorzi non ancora adeguati⁶⁴. Tra le imprese private vengono incluse tutte le rimanenti categorie di esercenti, ovvero: le S.p.A. e S.r.l., le società consortili a responsabilità limitata, le società in accomandita semplice o in nome collettivo, i consorzi di diritto privato e le ditte individuali.

La tavola 23 evidenzia le forti distinzioni tra regioni nell'importanza delle diverse categorie giuridiche di esercenti. Due regioni (Sardegna e Val d'Aosta) vengono servite solo da imprese private. Tuttavia, le imprese private sono fortemente predominanti in tutte le regioni ad eccezione di Emilia Romagna e Trentino - Alto Adige, nelle quali sono prevalenti le imprese pubbliche locali. Queste assumono importanza notevole anche nelle regioni centrali della Toscana e delle Marche, ma sono totalmente assenti o pochissimo rappresentate in tutte le regioni del sud. La maggior parte delle regioni meridionali evidenziano invece una presenza delle gestioni in economia superiore alla media nazionale, che probabilmente riflette la fase di più recente di metanizzazione e i contributi pubblici al finanziamento delle reti⁶⁵. È particolarmente rilevante l'incidenza delle gestioni in economia in Molise, Abruzzo e Basilicata. Tuttavia, anche per alcune regioni di più antica metanizzazione del centro e del nord (Marche, Emilia Romagna e Lombardia) si osserva una incidenza delle gestioni in economia superiore alla media nazionale. È significativo che oltre un terzo delle gestioni in economia si trovano in Lombardia.

⁶⁴ Vedere anche la tavola 14 che riporta le tipologie giuridiche identificabili nel settore della distribuzione del gas.

⁶⁵ Con le uniche eccezioni di Rho (MI) e Sannazzaro de' Burgondi (PV) e Molini di Triora (IM), tutti i comuni gestiti in economia utilizzano gas metano.

Trattandosi spesso della prima forma di gestione dopo l'attivazione del servizio gas, la permanenza delle gestioni in economia è tuttavia molto variabile sul territorio, anche in funzione della dinamicità locale delle imprese pubbliche e private che frequentemente subentrano alla gestione negli anni successivi all'attivazione del servizio. La maggior parte delle gestioni dirette dei comuni della pianura padana sono di antica metanizzazione e hanno nel tempo consolidato forme organizzative e livelli di efficienza che hanno spesso poco da invidiare rispetto alle alternative imprenditoriali. A tale riguardo, è significativo che le gestioni in economia sono essenzialmente assenti nelle regioni collinari e montagnose del nord dove è più recente la diffusione capillare del gas. In queste zone lo sviluppo delle reti di distribuzione è stato generalmente affidato a imprese private e consorzi, meglio dotati dei capitali necessari; le poche reti nate come gestioni in economia sono state quasi tutte convertite in altre forme di affidamento nel corso degli anni ottanta. Sono significativi i casi di Liguria, Friuli – Venezia Giulia e Piemonte dove praticamente non esistono più gestioni in economia.

La distribuzione delle utenze tra le varie tipologie giuridiche è sostanzialmente analoga alla distribuzione degli affidamenti, ma con importanti differenze (tavola 24). In questo caso si può, infatti, riconoscere una più chiara progressione tra regioni settentrionali e meridionali. L'incidenza degli utenti serviti dalle imprese pubbliche locali cala rapidamente da 41% come media nel nord, a 24% nel centro, a 11% nel sud. Una analoga, ma meno forte, diminuzione si rileva anche per le gestioni in economia; queste tuttavia non assumono mai rilevanza a livello delle tre grandi aree geografiche, ma solo in specifiche regioni (Marche, Molise, Trentino - Alto Adige). Nel complesso, gli utenti serviti da imprese private sono meno di un terzo maggiori di quelli serviti da imprese pubbliche locali nel nord, ma circa tre volte maggiori nel centro e otto volte nel sud.

Merita qualche riflessione anche la fortissima variabilità regionale del numero di utenti per gestione (tavola 25). Si distingue, ad esempio, l'elevato numero medio di utenti delle gestioni in economia delle regioni centrali e di molte regioni settentrionali, nettamente superiore alla media nazionale. In queste regioni il numero di utenti serviti dalle gestioni in economia è paragonabile o maggiore a quello servito dalle imprese pubbliche e private, in apparente contrasto con le disposizioni della legge n. 142/90 che prevede la gestione in economia generalmente solo nel caso di "modeste dimensioni del servizio"⁶⁶. Infatti, nella maggior parte delle regioni le gestioni in economia

⁶⁶ Oltre 20 gestioni in economia avevano più di 10 mila utenti; di queste 5 servivano attorno a 20 mila utenti. Caso eccezionale è il Comune di Bolzano che contava nel 1998 oltre 26 mila utenti con vendite totali annue pari a 65 milioni di m³.

servono mediamente più utenti delle imprese private e in alcune regioni (Trentino - Alto Adige, Veneto, Toscana, Marche, Lazio e Abruzzo) perfino delle imprese pubbliche locali. In ogni caso, va osservato che la trasformazione di molte gestioni in economia in aziende speciali a seguito della legge n. 142/90 ha avuto l'effetto di ridurre il numero medio di utenti delle imprese pubbliche locali in molte regioni. La forte variabilità regionale del numero medio di utenti serviti dalle imprese pubbliche locali riflette in buona parte l'influenza determinante sul valore medio esercitata dalla presenza o assenza di grandi agglomerati urbani serviti da imprese pubbliche locali; ad esempio, i valori medi di Lombardia, Liguria e Friuli - Venezia Giulia riflettono il peso notevole delle imprese pubbliche locali che distribuiscono il gas a Milano, Genova e Trieste.

4.3 La copertura del territorio

La tavola 26 riporta la presenza degli esercenti sul territorio nel 1998 in termini del numero di fornitori distinti nelle diverse ripartizioni territoriali⁶⁷. La numerosità appare molto variabile di regione in regione, raggiungendo valori massimi in Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e soprattutto in Lombardia e valori minimi in Calabria, Sardegna e Val d'Aosta, nell'ultima delle quali opera un solo esercente. La differenze tra gli esercenti presenti in una data zona geografica (nord, centro o sud) e la somma degli esercenti presenti nelle diverse regioni della zona evidenzia il numero di esercenti che opera in più regioni della zona. In particolare, si nota che 79 esercenti operavano in più regioni del nord, contro 32 esercenti nel sud e 12 nel centro; equivalenti rispettivamente al 15, 19 e 10% degli esercenti operanti in queste zone. Analogamente, i dati a livello di zona geografica evidenziano che 32 esercenti (poco più del 4% del totale) operavano in più zone del paese. Si nota altresì che 4 di questi esercenti erano imprese pubbliche locali⁶⁸.

Le differenze riscontrate a livello regionale e di zone geografiche sono solo in parte attribuibili alle dimensioni degli ambiti territoriali e a differenze nel grado di metanizzazione, come si può rilevare dalla tavola 27, che riporta il numero medio di gestioni per

⁶⁷ Per una più immediata comprensione della tavola è bene aver presente che un fornitore che opera in più regioni di una zona geografica viene conteggiato una sola volta a livello della zona geografica; nello stesso modo un fornitore che opera in più zone geografiche viene contato una sola volta a livello nazionale.

⁶⁸ Si tratta in genere di casi di confine tra regioni: Seabo Bologna e Acam La Spezia forniscono un comune ciascuna in Toscana; Agac Reggio Emilia serve un comune in Umbria e un comune in provincia di Trento.

esercente nelle diverse ripartizioni amministrative. Tale valore è in genere maggiore per le imprese private rispetto a quelle pubbliche locali; in alcune regioni del centro e del sud risulta molto maggiore. Appare pertanto significativo che il rapporto si ribalta in quattro regioni del nord e in una nel centro. Si tratta evidentemente dell'effetto di alcune imprese pubbliche locali come la Seabo e la Meta in Emilia Romagna, l'Asco Piave nel Veneto, l'Amga in Liguria e la Fiorentina gas in Toscana, che gestiscono il servizio gas in numerosi comuni circostanti.

La diffusione degli esercenti sul territorio è molto variabile a seconda degli esercenti e dell'area geografica considerata; vi sono a un estremo esercenti che operano su una sola rete locale e all'altro esercenti che coprono a macchia di leopardo il territorio nazionale o parte di questo. Per una valutazione dell'estrema variabilità del grado di diffusione sul territorio si può fare riferimento alla tavola 28, che riporta per ogni regione il numero di comuni, province, regioni e zone geografiche che in media gli esercenti di almeno una rete locale della regione forniscono in tutta Italia⁶⁹. Nella misura in cui il grado di diffusione sul territorio riflette una maggiore affidabilità ed esperienza degli esercenti, tale prospetto può offrire una idea della capacità e competenza della gestione locale del servizio gas. A tale riguardo, si osserva che il grado di diffusione è maggiore nel centro e nel sud che non nel nord. In particolare, gli esercenti con gestioni in Calabria e in Puglia operano mediamente in oltre 90 comuni sparsi in 9 province e 4 regioni, mentre nel nord, escludendo i casi particolari di Liguria e Val d'Aosta, i numeri equivalenti sono molto inferiori; ad esempio, gli esercenti in Lombardia e in Trentino Alto Adige, operano mediamente in solo 10 comuni e 2 province in buona parte interne alla regione. Nel complesso, tuttavia, i risultati riportati evidenziano un basso grado di diffusione sul territorio.

A ulteriore conferma dell'elevata frammentazione territoriale delle gestioni, sono i risultati riportati nella tavola 29 relativi al numero di esercenti che distribuiscono gas nel 50, 75 e 90% delle gestioni nelle diverse regioni e zone geografiche del Paese⁷⁰. Il numero di esercenti che gestivano il servizio gas in almeno il 50% dei comuni risulta re-

⁶⁹ A titolo di esempio, gli esercenti che distribuiscono gas in Emilia – Romagna operano mediamente in 23,5 comuni, 3,2 province, in 1,8 regioni e in 1,2 zone geografiche del Paese.

⁷⁰ I dati riportati nella tavola si riferiscono al numero minimo di esercenti necessari per superare le soglie percentuali indicate; tale numero si ottiene ordinando gli esercenti in graduatoria decrescente del numero di comuni serviti in ogni regione. Ad esempio, nel Veneto sono sufficienti i primi 5 esercenti per raggiungere la soglia del 50 %, ma occorre aggiungere i successivi 10 esercenti per raggiungere la soglia del 75 % e altri 15 per la soglia del 90 %.

lativamente basso in quasi tutte le regioni, ad esclusione del caso particolare della Lombardia. Il grado di frammentazione appare abbastanza contenuto anche come media del centro e del sud, considerando la maggiore estensione territoriale. Il valore molto più elevato nel nord riflette sia l'influenza della Lombardia che la maggiore specializzazione regionale degli esercenti che operano nel nord; infatti, escludendo la Lombardia, il numero di esercenti scende a 16 e rimane quindi elevato rispetto al resto d'Italia. Il numero di esercenti necessari per raggiungere la percentuale indicata aumenta esponenzialmente passando al 75 e al 90% ed è elevato in quasi tutte le regioni, se si esclude i casi non significativi della Sardegna e della Val d'Aosta. Fanno eccezione solo la Calabria, la Puglia e il Trentino - Alto Adige nelle quali regioni il numero di esercenti necessari per raggiungere il 90% delle gestioni del servizio è inferiore a 10.

I dati raccolti nella tavola 30, relativi al numero di esercenti che operano con crescenti livelli di incidenza sugli affidamenti di una o più regioni, rivelano una scarsa propensione per l'espansione territoriale della maggior parte degli operatori del servizio gas⁷¹. Nel 1998 solo 77 esercenti, appena il 10% del totale, operava in 2 o più regioni; di questi meno della metà erano presenti in più di 3 regioni. Inoltre, la maggioranza degli esercenti con operazioni in più aree del paese erano generalmente marginali al di fuori della regione di prevalenza delle attività. Ad esempio, su 30 esercenti con oltre il 10% delle gestioni regionali, solo 2 erano presenti con oltre il 10% delle gestioni in almeno un'altra regione. Solo l'Italgas svolgeva oltre il 20% del servizio gas in 2 o più regioni. Camuzzi gazometri, pur avendo una buona distribuzione regionale, non raggiungeva il 20% degli affidamenti in nessuna regione ed era presente con oltre il 10% in solo 3 regioni. Invece l'Italcogim superava il 20% degli affidamenti in una regione ma non superava il 6% nelle altre 7 regioni in cui operava.

La specializzazione prevalentemente locale degli esercenti risulta evidente dal ruolo rilevante che alcuni di questi svolgono negli affidamenti limitati a specifiche regioni e provincie. A titolo di esempio, a livello regionale la Napoletana gas detiene il 26% degli affidamenti in Campania, la Siciliana gas il 31% in Sicilia, l'Impregest il 31% in Basilicata; a livello provinciale, la Sidigas il 47% nell'avellinese, la Seabo il 64% nel bolognese, l'Asco Piave l'85% nel trevigiano.

⁷¹ Per facilitare la lettura della tavola si nota, a titolo di esempio, che 87 esercenti operavano con almeno il 3 % degli affidamenti di una regione, 7 con almeno il 3 % di due regioni, 4 con almeno il 3 % di tre o più regioni.

4.4 La fornitura di altri servizi

Caratteristica molto diffusa tra gli esercenti riguarda la fornitura di una molteplicità di servizi pubblici, oltre alla distribuzione del gas. Storicamente gli esercenti multiservizio hanno trovato la loro ragione d'essere nella potestà giuridica degli enti locali sull'assegnazione dei servizi di pubblica utilità⁷² e hanno sempre costituito una realtà importante e molto articolata del panorama locale italiano. Negli anni novanta sopravvivono inoltre fattori economici e di mercato che offrono nuove opportunità attraverso la gestione congiunta dei servizi locali. Infatti, la gestione di diverse linee di attività contigue e correlate in un contesto locale spesso assai frammentato, permette agli esercenti economie di scopo e di scala nella fornitura dei servizi pubblici che non sarebbero altrimenti possibili. Correttamente sfruttate, esse possono andare a vantaggio dei consumatori purché vengano evitati sussidi incrociati tra i vari servizi che vanno a discapito dell'efficienza, creando distorsioni alla concorrenza nei singoli mercati.

Nel 1998 il 55% degli esercenti la distribuzione locale del gas forniva almeno un altro servizio pubblico locale e il 46 % forniva due o più servizi. I dati riportati nella tavola 31 evidenziano inoltre una situazione dinamica che ha determinato la trasformazione di molti esercenti il servizio gas in agenti multiservizio nel giro di pochi anni. Infatti, tra il 1996 e il 1998 gli esercenti operanti esclusivamente nel settore del gas sono calati dal 53 al 45% del totale; inoltre, l'aumento dell'incidenza degli esercenti con più servizi è generalizzato per ogni numero di servizi forniti. A tale riguardo è significativo che l'aumento è concentrato nelle fasce con maggior numero di servizi; in particolare, gli esercenti con oltre 3 servizi diversi dalla distribuzione del gas sono aumentati del 23%, rispetto a un aumento del 6% degli esercenti con 3 o meno servizi.

I servizi che sono più frequentemente oggetto di fornitura da parte dello stesso esercente riguardano il ciclo dell'acqua, la gestione dei rifiuti urbani e l'illuminazione pubblica, che insieme rappresentavano oltre il 75% dei servizi diversi dalla distribuzione del gas forniti dagli esercenti nel 1998 (tavola 32). La distribuzione di elettricità e calore, affini al servizio gas in quanto vettori energetici forniti direttamente all'utenza finale, costituivano insieme circa il 6% dei servizi totali forniti dagli esercenti. Il numero totale dei servizi forniti è aumentato in modo molto significativo tra il 1996 e il

⁷² Il termine "multiservizio" viene qui usato con riferimento esclusivo ai servizi in cui sussiste una prerogativa degli enti locali. Negli ultimi anni sono diventati sempre più numerosi gli esercenti di servizi locali che forniscono anche altri servizi la cui concessione non dipende dall'autorità locale; ad esempio, i vari servizi di telecomunicazione e in futuro probabilmente anche servizi di assicurazione e finanza.

1998, di oltre il 20%. Tuttavia, va evidenziato che il maggiore contributo all'aumento (il 25%) proviene dal comparto dei servizi vari che comprende la gestione delle farmacie, degli impianti sportivi, dei parchi e giardini, dei servizi funebri e cimiteriali, oltre ad altri servizi minori, quasi sempre di tipo non industriale. In termini relativi, il settore con il più forte incremento è stato quello dell'illuminazione pubblica; questo è praticamente raddoppiato in appena due anni, essenzialmente come conseguenza di iniziative di generazione elettrica promosse nell'ambito dei finanziamenti previsti dalla deliberazione Cip 28 aprile 1992 n. 6/92⁷³. È stata, invece, meno spinta (inferiore al 13%) la crescita degli esercenti nei servizi con fornitura diretta presso l'utenza, che offrono vantaggi legati alla riduzione dei costi di amministrazione. La minore crescita dipende anche dal fatto che questi servizi erano già tra i più diffusi.

I servizi diversi dalla distribuzione del gas sono in grande prevalenza forniti dagli esercenti a carattere pubblico (tavola 33). In particolare, nel 1998 meno del 6% degli altri servizi venivano forniti dalle imprese private, incidenza che è solo leggermente aumentata dal 1996. Le gestioni in economia e le imprese pubbliche locali fornivano mediamente più di 3 servizi distinti oltre alla distribuzione del gas, contro un numero 20 volte inferiore per le imprese private. È anche molto diverso il profilo degli altri servizi forniti; mentre gli esercenti pubblici si occupano di ogni sorta di servizio locale, le imprese private si concentrano sulla fornitura di acqua e, in parte minore, di energia elettrica e calore (più limitatamente anche della gestione dei rifiuti urbani). Va in ogni caso rimarcato che l'aumento significativo nel numero medio di servizi per esercente osservato per gli esercenti pubblici (33% nel biennio 1996 – 98), si manifesta anche per le imprese private seppure in modo meno vigoroso (26%).

⁷³ L'R. D. 25 ottobre 1925, n. 2578 include l'illuminazione pubblica tra i servizi pubblici di competenza degli enti locali.

TAV. 18 - CARATTERISTICHE DIMENSIONALI DEGLI ESERCENTI PER TIPOLOGIA DI PROPRIETÀ

	NUMERO ESERCENTI	RETI LOCALI SERVITE	VOLUME Mm ³	UTENTI migliaia	RETE km	VALORI UNITARI PER ESERCENTE			
						COMUNI SERVITI	VOLUME Mm ³	UTENTI migliaia	RETE km
Gestioni in economia	308	321	2.216	1.015	13.207	1,0	7,2	3,3	42,9
Imprese di proprietà pubblica locale	139	1.051	11.235	5.457	52.903	7,6	80,8	39,3	380,6
Aziende speciali	53	123	2.990	1.477	13.558	2,3	56,4	27,9	255,8
Aziende speciali consortili	30	470	2.610	998	15.404	15,7	87,0	33,3	513,5
S.p.A. e S.r.l.	53	453	5.606	2.968	23.694	8,5	105,8	56,0	447,0
- S.p.A.	47	406	5.494	2.931	22.943	8,6	116,9	62,4	488,1
- S.r.l.	6	47	111	37	751	7,8	18,6	6,2	125,1
S.p.A. e S.r.l. a minoranza pubblica locale	3	5	29	14	247	1,7	9,7	4,5	82,4
Imprese a carattere industriale	124	2.447	10.943	6.998	71.711	19,8	88,5	56,6	580,1
Con partecipazione pubblica statale	12	1.231	7.942	5.383	43.421	102,6	661,8	448,6	3618,4
- Italgas	1	1010	6.736	4.356	34.608	1010,0	6736,4	4356,3	34608,5
- altre imprese	11	221	1.206	1.027	8.812	20,1	109,6	93,4	801,1
Esclusivamente private	112	1.216	3.001	1.614	28.290	10,9	26,9	14,5	253,5
- S.p.A.	44	730	2.158	1.112	18.997	16,7	49,5	25,5	435,5
- S.r.l., S.c.r.l., S.a.s.	59	363	660	388	6.788	6,2	11,2	6,6	115,0
- Consorzi	9	123	183	114	2.506	13,6	20,3	12,6	278,4
Imprese a gestione familiare	203	1.938	5.610	2.609	44.469	9,5	27,6	12,8	218,6
- S.p.A.	71	1.199	3.702	1.863	30.031	16,8	51,9	26,1	420,7
- S.r.l., S.c.r.l., S.a.s.	132	739	1.909	746	14.438	5,6	14,5	5,7	109,4
Totale	774	5.757	30.003	16.079	182.291	7,4	38,8	20,8	235,5

Le aziende municipalizzate non ancora adeguate sono state aggregate alle forme giuridiche assunte nel periodo successivo.

TAV. 19 - CONCENTRAZIONE DELLA PROPRIETÀ PER TIPOLOGIA DI SOCIETÀ

	NUMERO ESERCENTI	NUMERO SOCI	SOCI PER ESERCENTE	QUOTA DEL SOCIO MAGGIORE %
Gestioni in economia	308	308	1,0	100,0
Imprese di proprietà pubblica locale	139	692	5,0	68,7
Aziende speciali	53	62	1,2	99,0
Aziende speciali consortili	30	351	11,7	27,7
S.p.A. e S.r.l.	53	271	5,1	71,6
- S.p.A.	47	259	5,5	71,4
- S.r.l.	6	12	2,0	83,1
S.p.A. e S.r.l. a minoranza pubblica locale	3	8	2,7	54,5
Imprese a carattere industriale	124	309	2,5	47,0
Con partecipazione pubblica statale	12	28	2,3	43,7
Esclusivamente private	112	281	2,5	55,8
- S.p.A.	44	107	2,5	53,2
- S.r.l., S.c.r.l., S.a.s.	59	137	2,3	72,7
- Consorzi	9	37	4,1	25,4
Imprese a gestione familiare	203	1.076	5,3	51,3
- S.p.A.	71	411	5,8	59,5
- S.r.l., S.c.r.l., S.a.s.	132	665	5,0	35,4
Totale	774	2.385	3,1	67,8

Dati riferiti a soci con partecipazioni maggiori del 2 %.

TAV. 20 - PROPRIETÀ DEGLI ESERCENTI NEL 1998 (%)

REGIME DI PROPRIETÀ	NUMERO DI ESERCENTI	INDICATORE DI ATTIVITÀ			MEDIA ARITMETICA
		UTENTI	VOLUME	LUNGHEZZA RETE	
A maggioranza pubblica locale	444	40,2	44,7	36,1	40,3
Gestioni in economia	308	6,3	7,4	7,2	7,0
Imprese solo pubbliche	83	15,4	18,7	15,9	16,6
Imprese miste	53	18,5	18,7	13,0	16,7
A maggioranza privata	330	59,8	55,3	63,9	59,7
Imprese solo private	315	26,3	28,7	39,9	31,6
Imprese miste	15	33,6	26,6	24,0	28,0
Totale	774	100,0	100,0	100,0	100,0

La proprietà privata include anche il contributo del flottante delle imprese miste quotate in Borsa.

TAV. 21 - DISTRIBUZIONE DELLA PROPRIETÀ DEGLI ESERCENTI PER TIPOLOGIA DI PROPRIETARIO (%)

	ENTI LOCALI, CAMERE DI COMMERCIO E ASSOCIAZIONI LOCALI	PERSONE FISICHE	BORSA	AZIENDE ENERGETICHE INTEGRATE	ISTITUTI FINANZIARI, IMMOBILIARI ECC.	AZIENDE DI DISTRIBUZIONE DEL GAS	COOPERATIVE	IMPRESE DI COSTRUZIONE, IMPRESE DI IMPIANTI TECNOLOGICI	IMPRESE DI SERVIZIO E ALTRE IMPRESE	TOTALE
Gestioni in economia	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100
Imprese di proprietà pubblica locale	91	0	5	1	0	2	0	0	0	100
Aziende speciali	98	0	0	0	0	2	0	0	0	100
Aziende speciali consortili	100	0	0	0	0	0	0	0	0	100
S.p.A. e S.r.l.	83	0	11	2	1	3	0	0	0	100
- S.p.A.	83	0	11	3	1	2	0	0	0	100
- S.r.l.	93	0	0	0	0	7	0	0	0	100
S.p.A. e S.r.l. a minoranza pubblica locale	44	0	0	0	0	56	0	0	0	100
Imprese a carattere industriale	4	1	28	27	22	13	2	2	2	100
Con partecipazione pubblica statale	5	0	39	38	9	9	0	0	0	100
Esclusivamente private	3	2	0	1	54	22	8	6	5	100
- S.p.A.	4	2	0	0	66	18	0	3	7	100
- S.r.l., S.c.r.l., S.a.s.	1	2	0	2	32	37	15	9	2	100
- Consorzi	0	0	0	0	0	16	62	22	0	100
Imprese a gestione familiare	0	87	0	0	7	2	0	1	2	100
- S.p.A.	0	87	0	0	7	1	0	1	3	100
- S.r.l., S.c.r.l., S.a.s.	0	86	0	1	7	5	0	1	1	100
Totale	39	17	13	11	10	6	1	1	1	100

TAV. 22 - FRAZIONAMENTO DELLA DISTRIBUZIONE DEL GAS PER GRUPPI DI CONTROLLO NEL 1998

CLASSI DI VOLUME Mm ³	ESERCENTI/GRUPPI		VOLUME DISTRIBUITO		VOLUME MEDIO Mm ³
	NUMERO	%	Mm ³	%	
> 1000	2	0,3	9.412	31,4	4705,8
100 - 1000	44	6,8	11.164	37,2	253,7
10 - 100	260	40,1	8.221	27,4	31,6
< 10	342	52,8	1.207	4,0	3,5
Totale	648	100,0	30.004	100,0	46,3

TAV. 23 - DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE GESTIONI PER CATEGORIA GIURIDICA

REGIONE	GESTIONI IN ECONOMIA	IMPRESE PUBBLICHE	IMPRESE PRIVATE	TOTALE
NORD	192	726	2.961	3.879
Piemonte	3	118	927	1.047
Valle d'Aosta	0	0	16	16
Lombardia	120	176	1.101	1.397
Trentino-Alto Adige	3	67	52	122
Veneto	25	124	394	543
Friuli-Venezia Giulia	2	29	155	186
Liguria	0	19	159	177
Emilia-Romagna	38	194	157	389
CENTRO	41	229	629	898
Toscana	8	139	186	333
Umbria	6	8	73	87
Marche	21	79	138	238
Lazio	5	3	232	241
SUD	89	16	876	980
Abruzzo	33	6	160	199
Molise	22	0	53	75
Campania	13	4	213	230
Puglia	2	2	119	123
Basilicata	7	0	63	70
Calabria	8	0	123	131
Sicilia	3	3	142	148
Sardegna	0	0	3	3
ITALIA	321	971	4.465	5.757

TAV. 24 - DISTRIBUZIONE REGIONALE DEGLI UTENTI PER CATEGORIA GIURIDICA DEI FORNITORI (MIGLIAIA)

REGIONE	GESTIONI IN ECONOMIA	IMPRESE PUBBLICHE	IMPRESE PRIVATE	TOTALE
NORD	690	3.928	5.071	9.689
Piemonte	3	232	1.342	1.576
Valle d'Aosta	0	0	9	9
Lombardia	372	1.499	1.791	3.663
Trentino-Alto Adige	29	106	25	160
Veneto	121	451	877	1.449
Friuli-Venezia Giulia	7	204	184	394
Liguria	0	311	414	725
Emilia-Romagna	157	1.126	430	1.714
CENTRO	198	830	2.491	3.519
Toscana	47	602	497	1.146
Umbria	27	38	179	244
Marche	104	187	172	463
Lazio	20	3	1.643	1.667
SUD	127	303	2.441	2.870
Abruzzo	65	5	329	399
Molise	15	0	67	82
Campania	12	46	767	825
Puglia	6	129	644	779
Basilicata	15	0	100	115
Calabria	10	0	157	167
Sicilia	4	122	367	493
Sardegna	0	0	10	10
ITALIA	1.015	5.061	10.003	16.079

TAV. 25 - NUMERO MEDIO DI UTENTI PER GESTIONE

REGIONE	GESTIONI DIRETTE	IMPRESE PUBBLICHE	IMPRESE PRIVATE	TOTALE
NORD	3.599	5.408	1.713	2.498
Piemonte	852	1.972	1.448	1.505
Valle d'Aosta	0	0	549	549
Lombardia	3.094	8.519	1.627	2.621
Trentino-Alto Adige	9.445	1.567	486	1.308
Veneto	4.841	3.634	2.224	2.667
Friuli-Venezia Giulia	3.298	7.007	1.183	2.115
Liguria	0	16.601	2.607	4.085
Emilia-Romagna	4.132	5.816	2.735	4.405
CENTRO	4.877	3.626	3.963	3.918
Toscana	5.686	4.342	2.671	3.442
Umbria	4.340	4.599	2.462	2.801
Marche	4.992	2.370	1.247	1.948
Lazio	3.791	1.054	7.080	6.929
SUD	1.427	19.401	2.787	2.928
Abruzzo	1.938	862	2.056	1.999
Molise	683	0	1.258	1.091
Campania	982	10.987	3.605	3.594
Puglia	2.638	61.979	5.408	6.319
Basilicata	2.030	0	1.597	1.643
Calabria	1.193	0	1.280	1.274
Sicilia	1.369	38.992	2.584	3.326
Sardegna	0	0	3.227	3.227
ITALIA	3.159	5.212	2.240	2.793

TAV. 26 - NUMERO DI ESERCENTI PER GRANDI RIPARTIZIONI TERRITORIALI NEL 1998

REGIONE	GESTIONI IN ECONOMIE	IMPRESE PUBBLICHE	IMPRESE PRIVATE	TOTALE
NORD	184	91	239	514
Piemonte	3	9	54	66
Valle d'Aosta	0	0	1	1
Lombardia	115	45	133	293
Trentino-Alto Adige	3	7	10	20
Veneto	24	8	38	70
Friuli-Venezia Giulia	2	7	23	32
Liguria	0	1	19	20
Emilia-Romagna	37	17	37	91
CENTRO	39	30	50	119
Toscana	8	13	21	42
Umbria	6	3	9	18
Marche	20	13	16	49
Lazio	5	1	16	22
SUD	85	9	76	170
Abruzzo	32	1	15	48
Molise	21	0	13	34
Campania	12	3	27	42
Puglia	2	2	13	17
Basilicata	7	0	14	21
Calabria	8	0	6	14
Sicilia	3	2	18	23
Sardegna	0	0	3	3
ITALIA	308	139	327	774

Un esercente che opera in un aggregato geografico viene conteggiato una sola volta a livello dell'aggregato geografico superiore.

TAV. 27 - NUMERO DI GESTIONI PER ESERCENTE NEL 1998

REGIONE	GESTIONI IN ECONOMIE	IMPRESE PUBBLICHE	IMPRESE PRIVATE	TOTALE
NORD	1,0	8,0	12,4	7,5
Piemonte	1,0	13,1	17,2	15,9
Valle d'Aosta	0,0	0,0	16,0	16,0
Lombardia	1,0	3,9	8,3	4,8
Trentino-Alto Adige	1,0	9,6	5,2	6,1
Veneto	1,0	15,5	10,4	7,8
Friuli-Venezia Giulia	1,0	4,2	6,8	5,8
Liguria	0,0	18,7	8,4	8,9
Emilia-Romagna	1,0	11,4	4,3	4,3
CENTRO	1,0	7,6	12,6	7,5
Toscana	1,0	10,7	8,9	7,9
Umbria	1,0	2,8	8,1	4,8
Marche	1,0	6,1	8,6	4,8
Lazio	1,1	3,1	14,5	10,9
SUD	1,0	1,7	11,5	5,8
Abruzzo	1,0	6,2	10,7	4,2
Molise	1,0	0,0	4,1	2,2
Campania	1,1	1,4	7,9	5,5
Puglia	1,1	1,0	9,2	7,3
Basilicata	1,1	0,0	4,5	3,3
Calabria	1,1	0,0	20,5	9,4
Sicilia	1,1	1,6	7,9	6,4
Sardegna	0,0	0,0	1,0	1,0
ITALIA	1,0	7,0	13,7	7,4

TAV. 28 - DIFFUSIONE DEGLI ESERCENTI SUL TERRITORIO NEL 1998

REGIONE	COMUNI	PROVINCIE	REGIONI	ZONE GEOGRAFICHE
NORD	9,3	1,8	1,3	1,1
Piemonte	39,2	4,7	2,3	1,2
Valle d'Aosta	1.015,0	63,0	18,0	3,0
Lombardia	11,4	2,1	1,4	1,1
Trentino-Alto Adige	10,1	2,4	1,9	1,2
Veneto	28,2	3,0	1,7	1,1
Friuli-Venezia Giulia	47,3	4,7	2,3	1,2
Liguria	106,3	10,6	4,4	1,5
Emilia-Romagna	23,5	3,2	1,8	1,2
CENTRO	20,0	2,9	1,8	1,2
Toscana	47,2	5,0	2,5	1,4
Umbria	78,9	6,8	3,0	1,4
Marche	28,4	3,0	1,7	1,2
Lazio	58,0	6,8	3,5	1,7
SUD	13,6	2,4	1,5	1,1
Abruzzo	31,1	3,7	2,0	1,3
Molise	37,4	4,6	2,6	1,4
Campania	27,7	3,6	2,1	1,3
Puglia	98,9	9,0	3,7	1,6
Basilicata	72,7	7,1	3,5	1,5
Calabria	93,2	9,5	4,2	1,6
Sicilia	54,8	6,2	2,7	1,3
Sardegna	1,0	1,0	1,0	1,0
ITALIA	7,7	1,6	1,2	1,0

I dati riportati si riferiscono al numero di comuni, provincie, regioni e zone geografiche che in media gli esercenti di una regione (o zona) forniscono in tutta Italia.

TAV. 29 - FRAMMENTAZIONE TERRITORIALE DELLE GESTIONI NEL 1998 (NUMERO DI ESERCENTI)

REGIONE	INCIDENZA REGIONALE DELLE GESTIONI (% DEI COMUNI SERVITI)			
	50	75	90	100
NORD	27	85	184	514
Piemonte	7	17	29	66
Valle d'Aosta	1	1	1	1
Lombardia	22	62	137	293
Trentino-Alto Adige	2	4	8	20
Veneto	5	15	30	70
Friuli-Venezia Giulia	4	9	16	32
Liguria	3	6	12	20
Emilia-Romagna	8	31	59	91
CENTRO	7	25	50	119
Toscana	5	12	21	42
Umbria	2	5	10	18
Marche	4	10	22	49
Lazio	1	6	12	22
SUD	10	29	70	170
Abruzzo	4	9	34	48
Molise	5	14	27	34
Campania	4	12	27	42
Puglia	3	4	8	17
Basilicata	3	8	15	21
Calabria	2	3	5	14
Sicilia	3	7	11	23
Sardegna	1	2	2	3
ITALIA	36	121	271	774

I dati riportati si riferiscono al numero minimo di esercenti necessari per superare le soglie di incidenza regionale.

TAV. 30 - NUMERO DI ESERCENTI PER GRADO DI PRESENZA TERRITORIALE NEL 1998

NUMERO DI REGIONI DI PRESENZA	INCIDENZA SUGLI AFFIDAMENTI REGIONALI (%)					
	> 0	> 1	> 3	> 5	> 10	> 20
1	696	213	87	52	28	8
2	47	20	7	3	0	0
3 - 10	27	11	3	2	1	1
> 10	3	2	1	1	1	0
Totale	774	247	98	58	30	9

Le incidenze sono riferite a ciascuna delle regioni in cui gli esercenti hanno affidamenti.

TAV. 31 - NUMERO DI SERVIZI PUBBLICI FORNITI DAGLI ESERCENTI NEL 1996 - 98

SERVIZI FORNITI	NUMERO DI ESERCENTI		INCIDENZA (%)	
	1996	1998	1996	1998
Solo gas	419	345	52,6	44,6
Altri servizi oltre al gas	378	429	47,4	55,4
1	69	71	8,7	9,2
2	65	73	8,2	9,4
3	85	89	10,7	11,5
4	78	88	9,8	11,4
5	54	68	6,8	8,8
6 e oltre	27	40	3,4	5,2
Totale	797	774	100,0	100,0

TAV. 32 - FREQUENZA DEI SERVIZI DIVERSI DAL GAS NEL 1996 - 98

TIPO DI SERVIZIO	NUMERO DI ESERCENTI		INCIDENZA (%)	
	1996	1998	1996	1998
Acqua	292	318	24,6	22,2
Fognature	222	263	18,7	18,3
Igiene urbana	198	219	16,7	15,3
Depurazione	170	202	14,3	14,1
Illuminazione	48	98	4,0	6,8
Trasporti	66	65	5,6	4,5
Calore	44	53	3,7	3,7
Elettricità	32	36	2,7	2,5
Servizi vari	116	180	9,8	12,6
Totale	1.188	1.434	100,0	100,0

TAV. 33 - NUMERO MEDIO DI SERVIZI DIVERSI DAL GAS PER TIPOLOGIA DI GESTIONE NEL 1996 - 98

TIPOLOGIA GESTIONE	ESERCENTI		SERVIZI FORNITI		SERVIZI/ESERCENTE	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998
Gestioni in economia	326	308	758	894	2,3	2,9
Imprese pubbliche	149	133	366	457	2,5	3,4
Azienda speciale	68	50	184	194	2,7	3,9
Azienda speciale consortile	11	27	9	87	0,8	3,2
S.p.A.e S.r.l. a prevalente capitale pubblico locale	38	47	100	153	2,6	3,3
Municipalizzate o consorzi non ancora adeguati	29	6	73	21	2,5	3,5
S.p.A. o S.r.l. a capitale pubblico minoritario	3	3	0	2	0,0	0,7
Imprese private	323	333	64	83	0,2	0,2
S.p.A. e S.r.l.	323	333	64	83	0,2	0,2
Totale	798	774	1.188	1.434	1,5	1,9

Altre imprese includono le società in accomandita semplice o in nome collettivo e le ditte individuali.

5. L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

L’esame della tematica degli affidamenti per la gestione del servizio di distribuzione del gas prende come unità di riferimento la rete locale anziché il comune; infatti, un singolo comune può avere più frazioni o quartieri con reti distinte⁷⁴, per ciascuna delle quali può corrispondere in linea di principio un unico affidamento in esclusiva. Il presente capitolo prende in esame ciascuna delle quattro forme di affidamento individuate nel Capitolo 2 con l’obiettivo di approfondire i principali temi rilevanti per la concorrenza ed efficienza della gestione del servizio gas, specificamente: le modalità di assegnazione del servizio, la durata dell’affidamento e il diritto di esclusiva e di prelievo.

5.1 Evoluzione storica e rilevanza degli affidamenti

La stragrande maggioranza delle gestioni del servizio gas (quasi l’80%) viene disciplinata attraverso lo strumento della concessione. Nel 1998 solo il 13% delle gestioni era basato su affidamenti diretti del comune (o raggruppamento di comuni e/o altri enti locali) a proprie imprese partecipate, appena il 5% veniva svolto “in economia” dall’ufficio tecnico del comune e il residuo 2% mediante altre forme di rapporto (tavola 34). Tuttavia, data la assai diversa dimensione media delle varie forme di affidamento, l’incidenza cambia significativamente in termini di numero di utenti e di volumi venduti⁷⁵. Infatti, gli affidamenti diretti hanno mediamente quasi il doppio di utenti rispetto alle gestioni in economia e il triplo rispetto alle concessioni. Il divario è ancora maggiore in termini di volume venduto. Un andamento sostanzialmente analogo si verifica anche per le vendite in deroga. Dai risultati riportati nella tavola 34 emerge che gli appalti, le autorizzazioni e altre forme di affidamento vengono in genere applicate alle gestioni residuali di scarso interesse economico per gli enti locali, come risulta dal-

⁷⁴ Nel 1998 vi erano mediamente 1,05 reti locali per comune (tavola 6).

⁷⁵ Per un confronto di omogeneità con l’analisi svolta nel capitolo 4, va sottolineato che non vi è corrispondenza perfetta tra imprese a carattere pubblico locale e affidamenti diretti, come non vi è coincidenza tra imprese private e affidamenti in concessione e di altro tipo. Infatti, mentre per definizione non possono verificarsi casi di affidamento diretto a imprese private (in quanto non partecipate dall’ente locale), sono stati riscontrati numerosi casi di affidamenti in concessione ad aziende pubbliche con partecipazione privata (seppure talvolta di incerta collocazione giuridica). Questo fatto spiega le differenze tra il numero di utenti, i volumi venduti e la lunghezza delle reti delle diverse tipologie di affidamento riportate nella tavola 34 rispetto ai valori presentati per gli aggregati delle imprese pubbliche e private nella tavola 14.

la dimensione minima in termini di numero di utenti, volume venduto e lunghezza delle reti. Si tratta spesso di frazioni isolate o secondarie, con fornitura talvolta di gas diversi dal metano, che in genere non verrebbero servite senza il diretto interessamento della imprenditoria e della comunità locale.

La ripartizione degli affidamenti tra le quattro categorie prese in considerazione è cambiata significativamente nel tempo, come evidenziato nella tavola 35 che riporta una stima per periodi decennali dei nuovi affidamenti effettuati dagli anni cinquanta in poi. Lo strumento privilegiato per la gestione del servizio è sempre stato l'affidamento mediante concessione a imprese terze; queste hanno avuto una incidenza sul totale degli affidamenti crescente da valori prossimi al 50% negli anni cinquanta fino a superare l'80% negli anni novanta. Le gestioni in economia, che rappresentavano una quota importante degli affidamenti ancora negli anni sessanta, hanno invece rapidamente perduto importanza rispetto alle altre forme di affidamento a partire dagli anni ottanta. Gli affidamenti diretti a imprese partecipate o di proprietà del comune (o degli enti locali) hanno mantenuto una incidenza relativamente costante (attorno al 12 - 13% del totale) durante la maggior parte del periodo. Sono invece un fenomeno più recente gli affidamenti di altro tipo, legati in parte alla diffusione di gas diversi dal metano e in frazioni secondarie. I dati riportati nella tavola si riferiscono agli affidamenti della prima fornitura; le lievi differenze tra le distribuzioni per tipo di affidamento che si riscontrano confrontando le tavole 34 e 35 sono dovute soprattutto alla trasformazione di molte gestioni in economia in aziende municipalizzate (dopo gli anni settanta) e in aziende speciali (negli anni novanta) nonché alla conversione in concessioni di diversi affidamenti di altro tipo.

5.2 Le modalità di assegnazione del servizio

Le risposte fornite dagli esercenti ai quesiti relativi alle caratteristiche di affidamento del servizio, erano generalmente esaurienti. I dati presentati in questa e nelle successive sezioni coprono il 100% delle gestioni in economia, il 98% degli affidamenti in concessione e delle altre forme affidamento. Nel caso degli affidamenti diretti la percentuale cala a 93%; la mancanza di risposta esplicita era spesso causata da incertezze legate alla fase di trasformazione in altra forma di gestione e riguardava quasi sempre piccole realtà locali con scarsa incidenza sugli affidamenti nel loro complesso (meno del 2% in termini di volume venduto).

Gestioni in economia

La gestione in economia comporta la diretta operatività del comune attraverso i propri uffici tecnici. Il comune può organizzare il servizio di distribuzione gas utilizzando esclusivamente risorse e personale interno, oppure scegliere di appaltare all'esterno una parte o tutti i servizi a una o più imprese, mantenendo tuttavia la responsabilità complessiva della gestione. Ai fini di una analisi specifica della argomento, l'Indagine ha preso in esame 15 tipi di prestazione, ripartiti in tre grandi comparti: amministrativo, tecnico e commerciale. Il comparto amministrativo include la fatturazione, la spedizione bollette, le paghe personali, la gestione dei morosi, la gestione dei reclami, le consulenze amministrative. Il comparto tecnico comprende la manutenzione ordinaria, i lavori straordinari, l'esecuzione allacciamenti, l'attivazione e disattivazione dei contatori, la lettura dei contatori, il pronto intervento, le consulenze tecniche, la protezione catodica e l'odorizzazione. Il comparto commerciale include i rapporti con il fornitore, il calcolo e aggiornamento delle tariffe e il rapporto con i clienti.

Dai risultati dell'Indagine emerge che su un totale di 308 gestioni in economia esistenti nel 1998, solo 38 o poco più del 12% svolgevano il servizio di distribuzione del gas interamente con risorse interne (tavola 36). In termini di gas venduto l'incidenza era ancora inferiore (10,5%). A questo riguardo, va tuttavia osservato che nella maggior parte dei casi anche queste gestioni ricorrono all'esterno quando si tratta di forniture tecniche specialistiche; la principale differenza sta nel fatto che tali forniture vengono eseguite a ordinativo e non in base ad appalti di più o meno lunga durata.

I 270 comuni con almeno una prestazione di terzi, appaltavano all'esterno mediamente quasi 7 su 15, o poco meno della metà dei servizi considerati; quasi il 20% di questi comuni appaltava all'esterno oltre due terzi dei servizi. Tuttavia, vi erano 15 comuni che appaltavano a ditte esterne praticamente la totalità dei servizi considerati. Vengono appaltati a ditte esterne prevalentemente i servizi tecnici mentre vi è una maggiore tendenza a mantenere all'interno i servizi amministrativi e commerciali (tavola 37). Nel complesso, vengono appaltati per ogni comune in media 0,9 servizi commerciali, 1,4 servizi amministrativi e 4,4 servizi tecnici, in corrispondenza a circa un quarto dei servizi amministrativi, un terzo dei servizi commerciali e ben tre quarti dei servizi tecnici. Dalla tavola 36 risulta inoltre che circa il 40% dei comuni con appalti esterni svolgevano interamente in proprio tutte le attività commerciali, il 35% tutte le attività amministrative, solo il 6% tutte le attività tecniche.

Tra le modalità di aggiudicazione praticate dai comuni per la scelta delle ditte risultava nel 1998 nettamente predominante il ricorso a procedure di tipo ristretto, con oltre l'80% del totale dei servizi appaltati. In particolare, il 48% dei servizi era stato appaltato in base a *trattativa privata*, il 24% in base a *licitazione privata* e il 9% in base all'*appalto concorso*⁷⁶. Procedure concorrenziali come l'*asta pubblica* o il *pubblico incanto* erano state utilizzate in solo il 15% degli appalti, mentre per il rimanente 4% dei servizi si era fatto ricorso a modalità diverse, come la stipula di convenzioni con altri enti locali o con aziende a partecipazioni pubblica.

I servizi vengono appaltati alla più svariata tipologia di soggetti fornitori. Nel complesso erano coinvolti 287 fornitori distinti, in corrispondenza a una media di 6,4 appalti per fornitore. Si tratta di una forte predominanza di piccole imprese locali, ma vi sono anche diverse imprese specializzate nell'offrire un unico servizio, ad esempio la fatturazione o la lettura dei contatori, a più comuni. Il grado di concentrazione della fornitura tra imprese risulta relativamente elevato (tavola 38). In particolare, un solo fornitore aveva 225 appalti di servizio in 37 comuni, in corrispondenza a circa 6 appalti per comune. Altri 13 operavano mediamente in circa 11 comuni e disponevano di 488 appalti con una media di circa 38 appalti per fornitore, seppure molto distribuiti tra comuni. La massa dei fornitori, il 95% del totale, avevano mediamente poco più di 4 appalti ciascuno e operavano in modo estremamente frazionato tra singoli comuni. È infine significativo che circa il 26% dei servizi appaltati veniva svolto da 41 esercenti con affidamenti per il servizio di distribuzione del gas in altri comuni, per una media di circa 12 appalti per esercente. Questi soggetti operavano mediamente in circa 2 comuni ed erano prevalentemente aziende pubbliche locali⁷⁷.

⁷⁶ Il meccanismo dell'appalto concorso è solo parzialmente concorrenziale dato che il comune sceglie i potenziali concorrenti.

⁷⁷ Si tratta soprattutto di Padania acque, Amps Parma, Aem Cremona e Meta Modena. Tra le imprese private le più importanti erano Cpl Concordia e Edil Geo Caserta.

Affidamenti diretti

Le innovazioni introdotte dalla legge n. 142/90 e dalle successive integrazioni normative hanno determinato la revisione, da parte degli enti locali, delle relative strutture aziendali preposte all'erogazione del servizio gas. Tuttavia, le esperienze di adeguamento delle strutture aziendali sono estremamente diverse e presentano caratteristiche di grande eterogeneità. La fluidità del panorama degli affidamenti diretti è evidenziato dal fatto che ancora nel 1998, nella stragrande maggioranza dei casi rilevati nell'Indagine, le aziende non si erano ancora dotate di un contratto di servizio in ottemperanza alla legge 29 marzo 1995, n. 95; inoltre, per diverse località erano ancora in via di definizione gli atti primitivi delle convenzioni che regolano i rapporti tra ente locale e azienda. Per alcune località non erano nemmeno iniziate le procedure di trasformazione delle vecchie aziende municipalizzate.

La situazione viene sintetizzata nella tavola 39 la quale indica che solo nel 16% degli affidamenti diretti (126 su 769 reti locali) il servizio di distribuzione del gas veniva gestito attraverso un contratto di servizio con specifiche precise degli obblighi reciproci e condizioni per le revisioni contrattuali. In circa il 75% dei casi (587 su 769 reti locali) il rapporto tra ente locale e azienda partecipata si limitava alle indicazioni della convenzione, ovvero a uno stadio ancora alquanto generico di definizione degli obblighi tra le parti. In 56 casi, il 7% delle reti locali, i rapporti erano governati in base a una sollecita delibera comunale, in quanto non era stata ancora stipulata una convenzione e in genere non era stato definito nemmeno lo statuto dell'azienda. Come già indicato, in 7 di queste località il servizio veniva ancora gestito tramite l'azienda municipale e le procedure di trasformazione non erano ancora iniziate o erano state da poco avviate.

La trasformazione da azienda municipale ad azienda speciale e/o consortile con l'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia imprenditoriale e statutaria, ha implicato una profonda revisione di molti dei rapporti in essere e ha richiesto nella maggior parte dei casi (425 su 587 convenzioni, ovvero oltre il 70%) una stipula ex novo della convenzione. Quando è rimasta valida la convenzione già esistente, essa è stata il più delle volte rinnovata prima della scadenza (14% delle convenzioni) o alla scadenza della stessa (11% delle convenzioni). Nei casi rimanenti si è fatto ricorso a una proroga della vecchia convenzione. Nel caso dei contratti di servizio, la maggiore rilevanza del rinnovo alla scadenza o prima di questa (oltre il 50% del totale) riflette sia la realtà imprenditoriale generalmente più progredita delle aziende che si sono dotate di un contratto di servizio, sia la breve durata dei contratti di servizio (2 - 5 anni)

rispetto alle convenzioni decennali. Infatti, nel 1998 alcune tra le più precoci di queste aziende (Ami Imola, Seabo Bologna e Amps Parma) erano già al secondo rinnovo del contratto di servizio.

Affidamenti in concessione

I risultati dell'Indagine evidenziano come la scelta dell'esercente da parte dell'ente locale è stata solo in rarissimi casi definita in base a meccanismi che possono considerarsi di tipo concorrenziale (tavola 40). Infatti, procedure di pubblico incanto o asta pubblica erano state utilizzate in appena 74 su un totale di 4552 affidamenti in concessione in essere a questa data, ovvero meno del 2% del totale. La procedura dell'appalto concorso, che è da considerarsi solo parzialmente concorrenziale, è stata utilizzata in poco più del 5% dei casi; la licitazione privata, che è di natura ancora più ristretta, è stata utilizzata in circa il 6% delle concessioni. Del tutto prevalente è il ricorso alla trattativa privata, utilizzata in quasi il 77% delle concessioni in essere alla fine del 1998. Infine, è significativo che quasi il 10% delle concessioni sono state assegnate in base a rinnovi alla scadenza di precedenti concessioni o prima della scadenza. Il ricorso massiccio alla trattativa privata e al rinnovo della concessione sono ancora più interessanti se analizzati in termini di scadenza naturale dei contratti di concessione. La tavola 40 evidenzia come ben 881 concessioni, circa il 19% del totale, erano già scadute o in scadenza ma prorogate in attesa di nuova assegnazione. L'87% di queste riguarda la proroga di concessioni già affidate in regime di trattativa privata e il 9,5% di concessioni già rinnovate e successivamente prorogate. Per completezza la tavola 40 evidenzia anche le concessioni acquisite attraverso la fusione per incorporazione di altri soggetti distributori. Il 73% di queste acquisizioni ha riguardato Italgas.

È evidente il contrasto con le indicazioni del decreto 14 settembre 1931, n. 1175 che sottoponeva al regime di aste pubbliche l'assegnazione in concessione dei servizi pubblici ad aziende private; gli enti hanno quasi sempre fatto implicitamente ricorso alla deroga prevista nel caso di circostanze speciali "quando la natura dei servizi lo consigliano". Le motivazioni addotte per giustificare il ricorso a meccanismi non concorrenziali sono varie. Spesso, dietro la necessità di favorire l'ampliamento della rete vengono rinnovate concessioni a fronte della rinuncia del concessionario a far valere un diritto di credito nei confronti dell'ente locale o in cambio della revisione di alcuni parametri del contratto (aumento del corrispettivo per l'ente locale, riesame degli accordi di devoluzione degli impianti, ecc.). In altri casi, l'ente locale piuttosto che affrontare le incognite di un nuovo rapporto o affrontare tempi lunghi per l'esperimento di

una gara, preferisce continuare il rapporto con un interlocutore conosciuto, di cui quantomeno è in grado di valutare la professionalità e la capacità organizzativa.

I risultati dell'Indagine indicano che sia il rinnovo che la proroga sono legati nel 90% dei casi alla devoluzione onerosa degli impianti, argomento trattato nel Capitolo 6. Infatti, nella maggior parte dei casi i contratti di concessione prevedono che gli impianti finanziati dai concessionari, rimangono di loro proprietà fino alla scadenza naturale della concessione (in certi casi anche oltre). Quando l'ente locale concedente l'esclusiva del servizio non è in grado di rimborsare il valore residuo degli impianti in quanto troppo oneroso, l'unica alternativa è spesso di riconoscere al concessionario il "diritto a ritenere" per un "ulteriore" periodo di tempo l'esercizio del servizio pubblico tramite proroga o rinnovo della concessione.

Altre forme di affidamento

Le altre forme di affidamento, pur essendo residuali, evidenziano nella loro diversità l'ampiezza delle possibilità di organizzazione dei servizi pubblici locali consentite dalla legge. Le più segnalate tra le 115 gestioni di questo tipo esistenti nel 1998 erano l'*autorizzazione alla costruzione e gestione* (42 reti locali), l'*autorizzazione edilizia* (21 reti), l'*appalto per la gestione del servizio* (14 reti) e l'*accordo con il concessionario* del servizio (13 reti). Una decina di altri tipi di rapporto si spartivano le rimanenti 25 reti, tra cui figuravano la *gestione per conto*, il *comodato*, il *contratto di affitto* (tavola 41). Il confine tra le altre forme di affidamento indicate non è sempre chiaro, comunque risulta evidente che si tratta di rapporti diversi da quelli considerati in precedenza.

Sia l'*autorizzazione alla costruzione e gestione* che l'*autorizzazione edilizia* trovano la loro motivazione nelle caratteristiche marginali, nella scarsa convenienza economica e nella carenza di adeguate risorse finanziarie per la realizzazione degli impianti. Di fronte all'esigenza, da parte delle collettività locali, di apprestare comunque un servizio pubblico, il comune lascia quindi piena libertà all'iniziativa privata, autorizzando il soggetto a intraprendere la realizzazione e la gestione degli impianti. È significativo, a tale riguardo, che quasi la metà di questi casi si riferisce alla distribuzione di gpl, e quindi in zone non raggiunte dal metano in frazioni isolate dalla rete comunale principale.

L'*appalto pubblico per la gestione del servizio* trova la propria disciplina nel decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 che recepisce le indicazioni della Direttiva europea n.

92/50/CEE in materia. L'ente locale può ricorrere all'uso dell'appalto per l'erogazione di tutta una serie di servizi il cui svolgimento era tradizionalmente consentito a soggetti terzi soltanto attraverso l'adozione di uno specifico provvedimento di concessione. Il legislatore comunitario ha quindi considerato la nozione di "servizio" come una forma residuale che consente di assoggettare alla disciplina in materia di appalti pubblici tutte le prestazioni rese alle amministrazioni. Tale forma di gestione risulta praticamente assente nelle reti minori costruite nelle frazioni. Infatti, la normativa prevede che l'appalto pubblico sia consentito solo per importi pari o superiori a 200.000 ECU Iva esclusa, cifra che normalmente viene superata solo per la fornitura alla rete principale del comune.

L'accordo con il concessionario, unica altra voce rilevante, trova una spiegazione nella scarsa dimensione delle reti coinvolte e talvolta la loro lontananza dalle reti principali. In questi casi il concessionario, generalmente con delibera del concedente comunale, trova più conveniente gestire il servizio attraverso un accordo con il distributore nel comune confinante⁷⁸. La maggior parte delle altre tipologie indicate, tra cui spiccano le gestioni per conto, i contratti di affitto, ecc. riflettono analoghe condizioni di convenienza economica marginale.

5.3 La durata degli affidamenti

I risultati dell'indagine sulla durata degli affidamenti, riportati nella tavola 42, fanno riferimento a un numero di reti locali inferiore a quello riportato in altre tavole in quanto escludono le gestioni in economia, di durata per definizione illimitata. Essi indicano che l'80% degli affidamenti così definiti esistenti nel 1998 scadevano dopo il 2015, mentre l'anno medio di scadenza risultava essere il 2022⁷⁹. Affidamenti di così lunga durata venivano generalmente giustificati dall'esigenza di consentire alle imprese di ammortizzare i costi, incentivandole a investire, prima di cedere gli impianti gratuitamente agli enti locali.

⁷⁸ In quanto le utenze da servire (frazioni o utenze industriali dislocate) hanno maggiore prossimità alle reti di questo.

⁷⁹ Calcolato escludendo gli affidamenti con durata illimitata.

Nell'ambito delle *gestioni in economia*, gli appalti hanno durate generalmente brevi. Le procedure di gara di tipo ristretto godono delle durate più lunghe: mediamente 80 mesi per l'appalto concorso, seguito dalla licitazione privata con 53 mesi. Gli appalti aggiudicati mediante asta pubblica e pubblico incanto hanno una durata media di 30 mesi, mediante trattativa privata di 28 mesi.

I dati medi riassuntivi sulla durata degli *affidamenti diretti* riportati nella tavola 43, si riferiscono alle sole aziende che hanno dichiarato una durata limitata nel tempo e pertanto non riflettono il reale grado di perpetuità che caratterizza questa categoria di affidamenti. Infatti, oltre un quarto degli affidamenti diretti non prevedono scadenza. L'incidenza degli affidamenti diretti con scadenza illimitata è pari al 30% per le convenzioni nel loro complesso e sale a oltre il 40% nel caso delle convenzioni alla prima stipula. Gli affidamenti senza scadenza sono invece relativamente meno frequenti nel caso dei contratti di servizio: 13% nel complesso e 24% per quelli alla prima stipula. Una scadenza non è definita soprattutto quando la convenzione viene attuata contestualmente alla costituzione dell'azienda preposta alla gestione del servizio ed è pertanto legata all'esistenza di questa.

La durata media degli affidamenti diretti limitati nel tempo è di circa 34 anni per il complesso degli affidamenti diretti. Tendono ad avere durate maggiori gli affidamenti che fanno riferimento a convenzioni rispetto a quelli basati su contratti di servizio. Infatti, molti affidamenti con semplice convenzione hanno durate che superano 50 anni fino ad arrivare a una durata massima rilevata di 105 anni, mentre sono abbastanza rari gli affidamenti con contratti di servizio che possono contare su durate maggiori di 50 anni. Le durate più lunghe si riscontrano generalmente per la prima stipula e per il rinnovo prima della scadenza, mentre sono significativamente più brevi per le proroghe e per il rinnovo alla scadenza. Il valore relativamente breve di circa 15 anni per i contratti di servizio con rinnovo alla scadenza è poco rappresentativo in quanto si riferisce a solo 6 affidamenti con durate comprese tra 10 e 30 anni.

Sebbene esistano casi di *affidamenti in concessione* con durata relativamente breve (nel 1998 esistevano 37 concessioni con durata perfino inferiore a 5 anni), per contro è anche vero che per molte concessioni è prevista una continuità estremamente lunga (sono state rilevate 47 con durata superiore ai 50 anni). Infatti, nel complesso la durata media delle concessioni non è significativamente inferiore alla durata media degli affidamenti diretti con durata limitata, anche per via dei rinnovi e delle proroghe di concessioni già scadute. Il valore medio della durata originale, stabilita nelle concessioni esistenti al 1998, risultava uguale a 28,7 anni. Con i rinnovi e/o le proroghe già

effettuate in quest'anno la durata media aumentava a oltre 33 anni. La situazione rilevata nell'Indagine viene dettagliata nella tavola 44 che riporta le durate medie originali per le diverse modalità di assegnazione, le durate medie dei rinnovi e delle proroghe, nonché le durate medie complessive. La tavola inoltre rileva che, in attesa di una decisione sull'assegnazione del servizio, si era fatto ricorso a proroghe mediamente 1,3 volte per ogni concessione scaduta e non rinnovata.

È significativo che le durate meno lunghe si verificano per le assegnazioni più concorrenziali effettuate tramite asta pubblica o pubblico incanto (mediamente 25,4 anni); nessuna di queste concessioni era stata prorogata nel 1998 anche perché la forma di assegnazione si è diffusa solo in tempi recenti e pochissime di queste concessioni erano scadute prima di tale data. La durata dei rinnovi risulta mediamente dimezzata rispetto alla durata originale delle concessioni (13 contro 27 anni). Invece, appare abbondante la durata delle proroghe, mediamente superiore di circa cinque anni alla durata dei rinnovi. Il meccanismo della proroga ha l'effetto di aumentare la durata media complessiva degli affidamenti da poco meno di un anno per la licitazione privata a quattro anni per la trattativa privata. Nel complesso, l'effetto combinato di rinnovi e proroghe risultava in durate complessive mediamente di oltre 40 anni per le concessioni con rinnovo.

Oltre il 50% delle *altre forme di affidamento* non hanno limiti di durata (tavola 45). Né le autorizzazioni alla costruzione e gestione, né le autorizzazioni edilizie solitamente prevedono limiti temporali alla gestione del servizio gas. Nei pochi casi di questi tipi di gestione che erano limitate nel tempo (poco più del 15%), la durata dell'atto amministrativo risultava relativamente lunga. Vice versa per gli appalti sono sempre previste durate limitate che variano da un minimo di 3 a un massimo di 15 anni, con un valore medio inferiore a 10 anni. Oltre la metà delle gestioni svolte mediante accordo con il concessionario non fanno riferimento a limiti temporali definiti, mentre quelle limitate nel tempo hanno una durata media di 13 anni. Le altre forme di rapporto hanno durate estremamente variabili e il valore medio ha poco significato trattandosi di casi numericamente esigui. Nel complesso, le altre forme di affidamento con limiti temporali hanno una durata media di circa 14 anni.

5.4 Il diritto di esclusiva e di prelazione

Diritto di prelazione e regime di esclusività, assieme alla lunga durata degli affidamenti costituiscono i tre pilastri sui cui nel passato si sono fondati i monopoli di distribuzio-

ne locale del gas. Se da una parte il regime di monopolio ha assicurato e incentivato la diffusione del servizio evitando la duplicazione delle reti, dall'altra non ha però rappresentato il sistema più adatto a promuovere la fornitura del servizio a costi efficienti e a livelli crescenti di qualità.

Il prolungamento della durata effettiva degli affidamenti oltre i termini stabiliti nelle convenzioni, contratti di servizio e concessioni è agevolato dal diritto di prelazione alla scadenza dell'affidamento che caratterizza una parte prevalente degli accordi di fornitura del servizio gas. In quei casi dove non è previsto un diritto di prelazione, l'esercente in carica è comunque favorito dal regime di esclusività; dopo un paio di decenni di assuefazione, in mancanza di alternative e termini di confronto, l'esercente da garanzie di continuità e diventa un punto di riferimento fidato per la comunità locale spesso anche quando carente in termini di efficienza e qualità delle prestazioni fornite. I risultati dell'Indagine, riportati nella tavola 46, indicano che circa il 55% degli affidamenti stabiliscono diritti di prelazione; includendo in questa categoria anche gli affidamenti senza scadenza, tale cifra aumenterebbe a quasi il 60% del totale. Gli affidamenti con riserva esclusiva rappresentano invece oltre il 90% del totale. Tali percentuale sarebbe evidentemente ancora maggiore se si includessero le gestioni in economia.

Esclusività

Il diritto di esclusiva dell'esercente sul territorio della località servita viene esplicitamente dichiarato nel 76% degli affidamenti diretti; mentre viene stabilito un regime di non esclusività per meno del 2%. Nel restante 22% degli affidamenti diretti le convenzioni con gli enti locali non fanno espresso riferimento a una riserva legale; tuttavia, è significativo che in quasi il 90% di questi casi, si tratta di affidamenti con durata illimitata, per i quali è difficile ritenere che non sia sottinteso anche un diritto di privativa. È presumibile che gli estensori delle convenzioni e dei contratti di servizi abbiano ritenuto sufficiente a garanzia del diritto di privativa il quadro giuridico disposto dal R. D. 15 ottobre 1925, n. 2578 e dalla previsione dell'articolo 22, comma 2 della legge n. 142/90 che "i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle provincie sono stabiliti dalla legge". A sostegno di questa tesi è il fatto che nel caso delle concessioni, e quindi di affidamenti ad esercenti terzi non di proprietà dell'ente locale, il diritto di esclusiva è presente nel 96,5% dei casi ed è dichiaratamente assente solo in poco più del 2%. Nelle altre forme di affidamento risultano invece molto più importanti formule di gestione che non prevedono il diritto di privativa, oltre il 40% del totale. Tale

incidenza sarebbe ancora maggiore includendo in questa categoria anche i numerosi affidamenti mediante autorizzazioni di vario tipo che risultano inclusi nella categoria "indeterminati", probabilmente solo in quanto non esplicitavano alcuna forma di esclusiva. Tra gli affidamenti che hanno diritto di esclusiva prevalgono gli appalti e gli accordi con i concessionari (praticamente tutti in esclusiva) che hanno molte caratteristiche delle concessioni.

Diritto di prelazione

Il ricorso al diritto di prelazione è previsto esplicitamente in solo il 12% degli affidamenti diretti; non è previsto nel 50% dei casi, mentre il 38% degli esercenti non ha fornito indicazioni esplicite in merito. Anche in questo caso, l'indeterminatezza delle risposte degli esercenti con affidamenti diretti vanno interpretate in considerazione del fatto che oltre l'80% di questi affidamenti non prevedono alcuna scadenza. Infatti, non avrebbe alcun senso stabilire un diritto di prelazione quando l'affidamento ha durata illimitata. Se tali affidamenti vengono classificati assieme agli affidamenti con diritto di prelazione, questi aumentano al 44% del totale. Il diritto di prelazione alla scadenza dell'affidamento è meno frequente del diritto di esclusiva anche nel caso delle concessioni, dove è previsto nel 63% dei casi. Infine, è abbastanza infrequente per le altre forme di affidamento, per le quali non raggiunge il 10% dei casi. L'elevata incidenza di casi "indeterminati" non sorprende considerato che è dovuta soprattutto ad autorizzazioni e accordi con concessionari.

TAV. 34 - CARATTERISTICHE GENERALI DELLE DIVERSE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO	TOTALE
Valori totali					
Numero di reti locali	321	769	4.552	115	5.757
Lunghezza rete (km)	13.207	45.581	121.709	1.793	182.290
Utenti totali	1.014.923	4.925.204	10.039.383	99.455	16.078.965
Vendite totali (Mm ³)	2.216	9.668	17.890	230	30.004
Di cui: deroghe					
- utenti	497	1.915	3.678	59	6.149
- vendite (Mm ³)	349	1.728	3.278	60	5.415
Valori unitari per rete locale					
Lunghezza rete (km)	41,1	59,3	26,7	15,6	31,7
Utenti totali (migliaia)	3,2	6,4	2,2	0,9	2,8
Vendite totali (Mm ³)	6,9	12,6	3,9	2,0	5,2
Di cui: deroghe					
- utenti	1,5	2,5	0,8	0,5	1,1
- vendite (Mm ³)	1,1	2,2	0,7	0,5	0,9

TAV. 35 - EVOLUZIONE TEMPORALE DELLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO GAS

PERIODO	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO	TOTALE
< 1960	40,7	9,5	49,1	0,7	100,0
1960 - 79	15,1	12,0	71,7	1,2	100,0
1980 - 89	6,7	13,0	78,7	1,7	100,0
> 1990	0,5	12,4	84,0	3,0	100,0
Totale	6,1	12,4	79,2	2,2	100,0

I dati si riferiscono agli affidamenti della prima fornitura.

TAV. 36 - INCIDENZA DEGLI APPALTI NELLE GESTIONI IN ECONOMIA

NUMERO DI SERVIZI APPALTATI	NUMERO DI COMUNI	NUMERO DI SERVIZI	NUMERO MEDIO PER COMUNE
A. GESTIONI NEL COMPLESSO			
Esclusivamente interne	38	0	0,0
Con appalti esterni	270	1.834	6,8
1 - 4	66	187	2,8
5 - 9	154	1.064	6,9
10 - 15	50	583	11,7
B. GESTIONI CON ALMENO UN APPALTO ESTERNO			
Commerciali	270	253	0,9
0	107	0	0,0
1	99	99	1,0
2 - 3	63	150	2,4
> 3	1	4	4,0
Amministrativi	270	380	1,4
0	96	0	0,0
1	67	67	1,0
2 - 3	68	152	2,2
> 3	39	161	4,1
Tecnici	270	1.201	4,4
0	15	0	0,0
1	21	21	1,0
2 - 3	30	74	2,5
> 3	204	1.106	5,4

TAV. 37 - FREQUENZA DEGLI APPALTI DI SERVIZI GAS DELLE GESTIONI IN ECONOMIA

SERVIZIO APPALTATO	FREQUENZA % DELLE GESTIONI
Manutenzione ordinaria	83,3
Esecuzione allacciamenti	83,0
Lavori straordinari	79,6
Pronto intervento	78,1
Letture contatori	61,1
Attivazione/disattivazione	59,6
Fatturazione	56,7
Calcolo delle tariffe	54,4
Spedizione bollette	40,0
Gestione dei morosi	20,7
Gestione dei reclami	15,9
Rapporti con i clienti	15,2
Rapporti con il fornitore	13,0
Altri servizi	11,1
Paghe personale	7,4

TAV. 38 - GRADO DI CONCENTRAZIONE DEGLI APPALTI DELLE GESTIONI IN ECONOMIA

COMUNI SERVITI	NUMERI DI FORNITORI	NUMERO DI APPALTI	NUMERO DI COMUNI SERVITI	APPALTI PER FORNITORE	COMUNI PER FORNITORE
Totale fornitori					
> 20	1	225	37	225,0	37,0
5 - 20	13	488	139	37,5	10,7
< 5	273	1.121	94	4,1	0,3
Totale	287	1.834	270	6,4	0,9
Di cui: imprese distributrici di gas	41	483	91	11,8	2,2

TAV. 39 - NUMERO DI AFFIDAMENTI DIRETTI PER TIPO DI AFFIDAMENTO

MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	PRIMA STIPULA	RINNOVO		PROROGA	ALTRA	TOTALE
		ALLA SCADENZA	PRIMA DELLA SCADENZA			
Convenzione	425	62	81	19	0	587
Contratto di servizio	63	6	57	0	0	126
In via di definizione	0	0	0	0	56	56
Totale	488	68	138	19	56	769

TAV. 40 - CONCESSIONI SECONDO MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE

MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	NUMERO DI CONCESSIONI	DI CUI:	
		PROROGATE	ACQUISITE PER FUSIONE
Pubblico incanto o asta pubblica	74	0	5
Licitazione privata	287	10	50
Appalto concorso	235	21	23
Trattativa privata	3.483	766	624
Rinnovo alla scadenza	78	9	21
Rinnovo prima della scadenza	373	75	118
Non disponibile	21	-	-
Totale	4.551	881	841

TAV. 41 - MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE DELLE ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO

MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	NUMERO DI GESTIONI	DI CUI:		METANO	DI CUI: GPL
		COMUNI	FRAZIONI		
Autorizzazione alla costruzione e gestione	42	35	7	34	8
Autorizzazione edilizia	21	9	12	1	20
Appalto per la gestione del servizio	14	14	0	13	1
Accordo con il concessionario	13	10	3	11	2
Altro	25	14	11	23	2
Totale	115	82	33	82	33

TAV. 42 - SCADENZA DEGLI AFFIDAMENTI IN ATTO AL 31 DICEMBRE 1998

PERIODO DI SCADENZA	NUMERO DI RETI LOCALI			TOTALE
	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	
< 2000	21	60	16	97
2000 - 04	42	194	10	246
2005 - 09	3	208	5	216
2010 - 14	35	476	7	518
2015 - 19	25	1.514	4	1.543
2020 - 24	166	1.113	5	1.284
2025 - 29	60	628	1	689
> 2030	417	359	67	843
Totale	769	4.552	115	5.436

TAV. 43 - DURATA DEGLI AFFIDAMENTI DIRETTI

MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	PRIMA STIPULA	RINNOVO		PROROGA	ALTRA	TOTALE
		ALLA SCADENZA	PRIMA DELLA SCADENZA			
A. AFFIDAMENTI CON DURATA ILLIMITATA						
Numero	195	0	0	0	56	251
Convenzione	179	0	0	0	0	179
Contratto di servizio	16	0	0	0	0	16
In via di definizione	0	0	0	0	56	56
B. AFFIDAMENTI CON DURATA LIMITATA						
Numero	293	68	138	19	0	518
Convenzione	246	62	81	19	0	408
Contratto di servizio	47	6	57	0	0	110
In via di definizione	0	0	0	0	0	0
Durata media (anni)	36,7	21,4	35,8	27,2	-	34,1
Convenzione	37,1	22,0	39,1	27,2	-	34,7
Contratto di servizio	35,0	14,8	31,1	-	-	31,9
In via di definizione	-	-	-	-	-	-

TAV. 44 - DURATA DEGLI AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE (ANNI)

MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	NUMERO DI CONCESSIONI	CONCESSIONI CON PROROGHE NUMERO	PROROGHE PER CONCESSIONE	DURATA ORIGINALE	DURATA DEI RINNOVI	DURATA TOTALE DELLE PROROGHE	DURATA MEDIA COMPLESSIVA
Pubblico incanto o asta pubblica	74	0	-	25,4	-	-	25,4
Licitazione privata	287	10	1,3	28,0	-	22,4	28,8
Appalto concorso	235	21	1,1	26,8	-	16,9	28,3
Trattativa privata	3483	766	1,3	29,2	-	17,9	33,2
Rinnovo alla scadenza	78	9	1,0	27,0	12,9	17,8	41,9
Rinnovo prima della scadenza	373	75	1,1	27,3	13,3	15,7	43,8
Modalità ignota	11	-	-	28,1	-	-	28,1
Durata ignota	10	-	-	-	-	-	-
Totale	4.551	881	1,3	28,7	13,3	17,8	33,5

TAV. 45 - DURATA DELLE ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO (ANNI)

MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	TOTALE GESTIONI	GESTIONI CON DURATA ILLIMITATA	GESTIONI CON DURATA LIMITATA NUMERO	DURATA MEDIA
Autorizzazione alla costruzione e gestione	42	36	6	24,3
Autorizzazione edilizia	21	16	5	18,0
Appalto per la gestione del servizio	14	0	14	9,4
Accordo con il concessionario	13	7	6	13,5
Altro	25	1	24	13,2
Totale	115	60	55	13,9

TAV. 46 - DIRITTO DI PRELAZIONE ED ESCLUSIVA DELLE GESTIONI PER TIPO DI AFFIDAMENTO

	AFFIDAMENTI DIRETTI	CONCESSIONI	ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO	TOTALE
Diritto di prelazione				
Presente	94	2.889	10	2.993
Assente	384	1.520	71	1.975
Indeterminato	291	143	34	468
<i>di cui: con durata illimitata</i>	<i>241</i>	<i>0</i>	<i>26</i>	<i>267</i>
Totale gestioni	769	4.552	115	5.436
Diritto di esclusiva				
Presente	585	4.391	38	5.014
Assente	12	100	47	159
Indeterminato	172	61	30	263
<i>di cui: con durata illimitata</i>	<i>151</i>	<i>0</i>	<i>25</i>	<i>176</i>
Totale gestioni	769	4.552	115	5.436

6. CARATTERISTICHE E PROPRIETÀ DELLE RETI DI DISTRIBUZIONE

Oggetto del presente capitolo è l'esame della proprietà delle infrastrutture tecniche per la distribuzione locale del gas e delle modalità di devoluzione agli enti locali previste nei contratti di concessione e nelle convenzioni alla fine del mandato di affidamento del servizio. La parte materialmente più consistente delle infrastrutture riguarda le tubazioni per la distribuzione del gas e pare pertanto opportuno precedere tale analisi con una breve parentesi sulla consistenza delle reti locali nelle diverse aree geografiche del Paese e sulla loro dinamica di sviluppo nelle singole località.

6.1 Estensione delle reti

Le reti per la distribuzione del gas si distinguono tra reti di distribuzione vere e proprie, il cui scopo è lo spostamento fisico del gas all'interno della rete locale, e allacciamenti alle utenze finali che servono per l'ultima fase della fornitura. La distinzione è importante, come si vedrà in seguito anche perché l'analisi della proprietà e delle modalità di devoluzione effettuata nel capitolo non include gli allacciamenti.

Reti di distribuzione

Le reti di distribuzione locale sono generalmente condotte stradali in quanto per convenienza costruttiva seguono i tracciati delle strade o di altri percorsi utilizzati per scopi di movimento delle persone. Esse presentano caratteristiche molto variabili a livello geografico in funzione delle caratteristiche orografiche e degli insediamenti urbani, del grado di diffusione delle utenze, nonché della vicinanza alla rete di trasporto nazionale (tavola 47). L'estensione media per comune varia da un valore minimo di circa 14 km nel Molise a un valore massimo di quasi 70 km in Emilia Romagna, ma non è evidente alcuna correlazione geografica. Analogamente, è molto variabile anche l'estensione media per utente, ma in modo scollegato con l'asse nord sud del Paese o con altri parametri primari, come il grado di urbanizzazione; infatti, valori prossimi alla media nazionale di poco più di 11 m/utente si osservano sia in Lombardia che in Basilicata mentre i valori minimi di circa 6 m/utente si presentano sia in Liguria che nel Lazio. Anche i valori massimi superiori a 15 m/utente si osservano a nord come al centro e al sud. Una maggiore correlazione geografica è evidente per il volume venduto, determinata in gran parte dalla progressione da sud verso nord nei livelli di consumo; ma

anche qui il rapporto non è forte, come illustrato dai valori prossimi a 130 mila m³/km nelle Marche, in Puglia e in Friuli - Venezia Giulia.

Sebbene la maggior parte delle reti di distribuzione sia esercita a bassa pressione, una parte rilevante (circa il 35% a livello nazionale) opera a media pressione, meno dell'1% ad alta pressione⁸⁰. La ripartizione tra i tre livelli di pressione varia notevolmente a livello regionale; ed è particolarmente significativo il diverso peso delle reti in media pressione: minore nel sud, mediamente inferiore al 30%; intermedio nel nord, con un media del 36%; massimo nel centro, con valori prossimi al 40% (tavola 48). Le reti in media pressione vengono utilizzate prevalentemente per estensioni in zone suburbane e comunque fuori dal centro urbano vero e proprio, dove risultano molto più convenienti per il trasporto di massa sulle distanze maggiori, rispetto alle reti a bassa pressione. Tuttavia, le forti differenze riscontrate a livello regionale sono solo in parte ascrivibili alla diversa importanza dei centri urbani. Invece, l'effetto più determinante sembra sia dovuto al grado di frammentazione sul territorio del servizio gas tra diversi esercenti che ostacola le economie di scala possibili attraverso la concentrazione delle portate e lo sviluppo di configurazioni di rete a media pressione⁸¹. È indicativa a tale riguardo la molto diversa incidenza delle reti a media pressione in Lombardia (29% del totale) ed Emilia Romagna (47%), regioni non molto dissimili per la presenza di grandi agglomerati urbani, ma molto diverse per grado di frammentazione del servizio gas: 293 esercenti in Lombardia contro 91 in Emilia Romagna nel 1998.

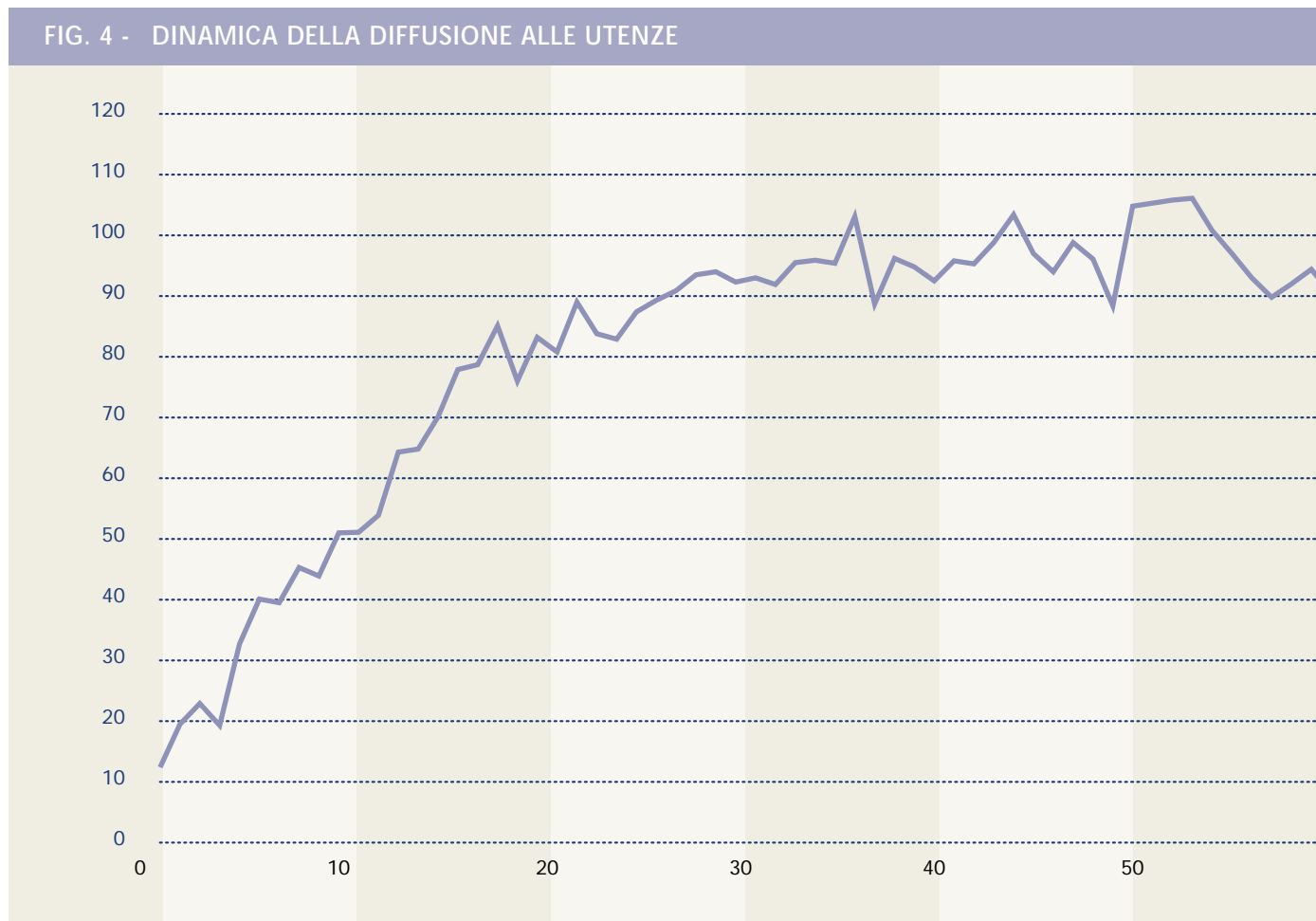
Le forti differenze riscontrate nel Capitolo 5 tra le diverse modalità di affidamento del servizio in relazione al numero di utenti serviti e ai volumi venduti⁸², si ripropongono anche con riferimento ai parametri che caratterizzano l'estensione delle reti (tavola

⁸⁰ Il livello di pressione di esercizio è soggetto a forti variazioni temporali ed è pertanto considerato un termine impreciso nel settore della distribuzione del gas; viene qui adottato in quanto i dati raccolti nell'Indagine riferiti alla pressione sono più completi che non quelli per diametro. Per una più precisa identificazione si può fare riferimento al D.M. 24 novembre 1984. Orientativamente, l'alta pressione si identifica con le tubazioni di 1°, 2° e 3° specie (pressioni superiori a 5 bar); la media pressione con le tubazioni di 4°, 5° e 6° specie (pressioni tra 40 mbar e 5 bar); la bassa pressione con le tubazioni di 7° specie a valle dei gruppi di riduzione (pressioni inferiori a 40 mbar).

⁸¹ A titolo di esempio si può considerare l'alimentazione delle utenze di un gruppo di piccoli comuni contigui. Quando il servizio gas viene gestito da esercenti diversi in ognuno dei comuni, per vie delle generalmente basse portate su brevi distanze nei comuni separati, risulta economicamente più conveniente la costruzione di reti in bassa pressione. Vice versa, quando il servizio gas viene svolto dallo stesso esercente per l'intero gruppo di comuni, le portate più elevate spesso permettono di individuare una configurazione di rete più efficiente con tratti a media pressione, che permette significative economie di scala.

⁸² Si veda la tavola 34.

FIG. 4 - DINAMICA DELLA DIFFUSIONE ALLE UTENZE



49). Si nota in particolare come l'estensione media delle reti locali degli affidamenti diretti è maggiore di circa una volta e mezzo rispetto alle gestioni in economia, di oltre due volte rispetto alle concessioni e di quasi quattro volte rispetto alle altre forme di affidamento. Ma il risultato più degno di attenzione riguarda l'estensione per utente che è minima per gli affidamenti diretti e massima per le altre forme di affidamento, confermando l'ordine di convenienza già evidenziato in precedenza. Le altre forme di affidamento hanno una estensione per utente doppia rispetto a quella degli affidamenti diretti, che sono le uniche forme di affidamento ad avere una estensione inferiore alla media nazionale. Sono significative anche le differenze riscontrate nella ripartizione tra livelli di pressione. La progressione di convenienza, già rilevata per altri parametri, si osserva anche per l'incidenza delle più costose reti a media pressione: 32% per gli affidamenti diretti, 34% per le gestioni in economia, 36% per le concessioni e 41% per le altre forme di affidamento.

Merita infine un rapido accenno anche l'aspetto dinamico dello sviluppo delle reti di distribuzione nei singoli territori comunali, soprattutto in relazione alla problematica della devoluzione degli impianti alla fine dell'affidamento. Una volta effettuate le opere di primo impianto e l'allacciamento alla rete ad alta pressione, la diffusione del servizio risulta normalmente molto rapida nei primi anni, riducendosi nel tempo fino a raggiungere un andamento asintotico tendente al 100% nel lungo periodo. L'Indagine permette una quantificazione della velocità di diffusione basata sull'incrocio delle informazioni relative all'anno di prima metanizzazione e alla percentuale delle famiglie allacciate alla rete. Tale incrocio, riportato nella figura 4 per i valori annuali medi, indica che il tasso di penetrazione raggiunge valori prossimi al 50% mediamente dopo appena 10 anni dalla prima metanizzazione; l'ulteriore incremento all'80% richiede altri 10 anni mentre ancora 10 anni sono necessari per la successiva penetrazione al 90%. La dinamica non sembra dipendere significativamente né dalla classe dimensionale del comune metanizzato né dall'area geografica, ma è molto variabile in funzione delle caratteristiche locali, come si desume dalla dispersione dei dati che registrano una deviazione standard attorno alla media pari al 25%. Tra i fattori locali che più influenzano la velocità di diffusione appare certamente rilevante la densità abitativa sul territorio.

Allacciamenti

Per *allacciamento* si intende l'impianto di derivazione d'utenza, ovvero il complesso di dispositivi, tubazioni e altri elementi compresi tra la presa sulla condotta stradale e il gruppo di misura inclusi o, in assenza del gruppo di misura, il rubinetto di intercettazione terminale⁸³. I dati raccolti nell'Indagine sull'estensione degli allacciamenti coprono l'86% delle reti locali e il 91% degli utenti civili e sono pertanto relativamente completi. Tuttavia, per ammissione degli stessi esercenti, molti dei dati forniti non sono dati d'archivio ma stime basate su valori medi per utente e pertanto affetti da un maggior grado di incertezza rispetto alle reti stradali.

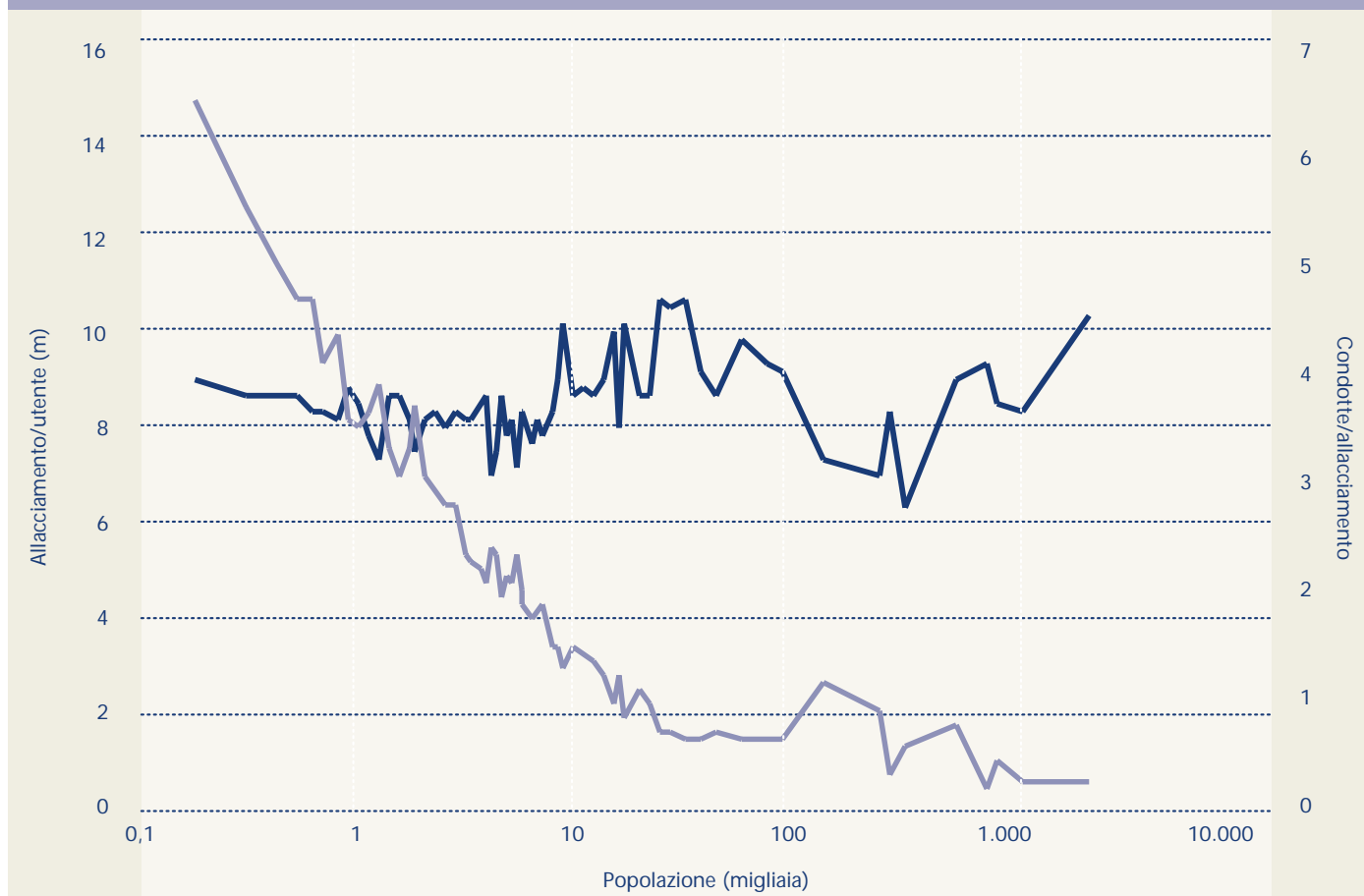
L'estensione dichiarata a livello di rete locale varia da valori medi per utente talvolta anche inferiori a 2 m a valori superiori a 15 m. A livello nazionale circa il 55% degli allacciamenti hanno una estensione tra 5 e 10 m/utente, il 29% tra 10 e 13 m/utente, l'8% inferiore a 5 m/utente, il rimanente 7% superiore a 13 m/utente. L'estensione sta-

tistica all'universo delle reti locali, effettuata in base al numero di utenti, indica una percorrenza totale degli allacciamenti pari a circa 126 mila km in corrispondenza a un valore medio pari a 7,8 m/utente a livello nazionale. I dati raccolti nella tavola 47 indicano una significativa variazione della percorrenza media degli allacciamenti per utente a livello regionale, che non è tuttavia di immediata interpretazione per via della sovrapposizione di diversi fenomeni che si esplicitano a livello locale; specificamente la diversa tipologia e dimensione degli insediamenti urbani e il diverso grado di metanizzazione, particolarmente tra nord, centro e sud. I valori medi a livello di area geografica aumentano da nord verso sud ma vi è una forte variabilità regionale che sembra indipendente sia dalla densità abitativa che dal grado di diffusione del gas naturale.

Una analisi del fenomeno non può prescindere dall'intrinseca relazione tra allacciamenti e condotte stradali. Da una parte, gli allacciamenti devono rimanere brevi (preferibilmente non molto superiori a 10 m) al fine di minimizzare la potenza di spinta, a meno di non aumentare eccessivamente il diametro dei tubi che può avere un impatto significativo sui costi. Dall'altra, l'estensione degli allacciamenti è strettamente legata al percorso delle condotte stradali, definito anche in base a vincoli topografici locali. I progetti di sviluppo delle reti locali mirano a minimizzare il costo totale di entrambe le tubazioni e impianti di spinta accessori. Pertanto, non sorprende la variazione regionale dei valori medi per utente riportati nella tavola 47, molto più forte per gli allacciamenti rispetto alla rete nel suo complesso (condotte stradali più allacciamenti). La risultanza di questi due effetti è molto più chiaramente percepibile a livello di dimensione dei centri abitati, come viene rilevato nella figura 5 che riporta l'allacciamento per utente e il rapporto tra condotte stradali e allacciamenti in funzione della popolazione dei comuni. Data la fortissima variabilità con le caratteristiche locali e conseguente dispersione dei valori, per maggiore visibilità i dati riportati nel grafico sono aggregati per gruppi di comuni appartenenti a diverse classi di popolazione⁸⁴.

⁸⁴ I punti riportati nel grafico sono stati costruiti ordinando i comuni in ordine crescente della popolazione e aggregando gruppi successivi di: 100 comuni per popolazioni inferiori a 5000 abitanti; 50 comuni per popolazioni comprese tra 5001 e 20.000 abitanti; 25 comuni per popolazioni comprese tra 20.001 e 100.000 abitanti. I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti sono stati riportati nel grafico come punti separati.

FIG. 5 - POPOLAZIONE ED ESTENSIONE DELLE RETI LOCALI



— Allacciamento/utente
 — Condotte/allacciamento

La figura evidenzia una relazione tra allacciamenti e popolazione tutt'altro che lineare. L'estensione media cala da valori prossimi a 9 m/utente per le reti ubicate nei centri più piccoli con meno di 500 abitanti a valori anche inferiori a 8 m/abitante nei centri con popolazione tra 5 e 10 mila abitanti. Successivamente riprende a crescere a valori anche superiori a 10 m/utente nei centri con popolazione superiore a 50 mila abitanti. L'andamento della curva per i centri con oltre 100 mila abitanti sembra indicare un successivo calo a valori attorno a 7 m/utente prima di un ulteriore aumento a 9 – 10 m/utente nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Torino, ecc.; tuttavia, una tale deduzione è meno certa, trattandosi di singoli punti anziché di medie, pertanto di valori soggetti a maggiore variabilità in funzione delle caratteristiche topografiche locali.

L'andamento rilevato è in linea con quanto ragionevolmente atteso. La crescente concentrazione della popolazione nei centri abitati facilita la connessione di più utenti attraverso una singola derivazione stradale rispetto a reti ubicate in piccoli centri rurali caratterizzati da nuclei formati da case singole, spesso isolate l'una dall'altra. Il successivo aumento nei centri con oltre un migliaio di abitanti è coerente con la diffusione dell'edilizia abitativa a due o più piani nella quale il collegamento degli utenti richiede l'utilizzo di colonne montanti verticali. La tendenza all'aumento viene rafforzata nei maggiori centri urbani e nelle grandi metropoli, generalmente caratterizzati da condomini che spesso occupano interi isolati e richiedono componenti sia verticali che orizzontali per il collegamento degli utenti a partire dalla derivazione stradale. Tuttavia, la figura evidenzia solo una debole relazione tra lunghezza degli allacciamenti e grado di concentrazione della popolazione.

È invece molto netta la correlazione inversa tra dimensione dei centri abitati e il rapporto tra condotte stradali e allacciamenti evidenziata nella figura 5. Nei più piccoli centri con meno di 1000 abitanti l'estensione delle condotte stradali risulta fino a quasi 7 volte maggiore dell'estensione degli allacciamenti. Il rapporto scende a meno di 2 già nei centri con 10 mila abitanti, per arrivare a valori prossimi a 1 nei centri con circa 100 mila abitanti. Nelle città maggiori con oltre 500 mila abitanti le condotte stradali rappresentano in genere meno della metà della rete totale. Tale andamento riflette la forte relazione tra allacciamenti e condotte stradali. Nei centri minori l'esigenza di mantenere gli allacciamenti entro limiti di tolleranza tecnici ed economici si ripercuote in una molto maggiore estensione delle condotte stradali. Mano a mano che aumenta l'addensamento della popolazione nei centri urbani l'uso più intenso del territorio porta a una maggiore concentrazione viaria permettendo una più capillare penetrazione verso gli utenti e una riduzione delle condotte stradali a parità di allacciamenti. Il fenomeno si attenua nelle maggiori città per motivi tecnici legati alla capacità di spinta nelle tubazioni stradali. L'andamento calante da nord verso sud del rapporto condotte/allacciamenti evidenziato nella tavola 47, riflette la diffusione preponderante del metano nelle aree più urbanizzate. Nel nord e nel centro, dove il processo di metanizzazione è più avanzato, i valori medi sono più elevati in quanto riflettono il maggiore contributo dei medi e piccoli centri.

Gli allacciamenti non vengono presi in considerazione nell'analisi svolta nel resto del capitolo in quanto risulta difficile stabilire il regime di proprietà. Storicamente gli allacciamenti sono regolati da accordi tra comune ed esercente che generalmente fissano i parametri (soprattutto la distanza massima) entro i quali gli esercenti sono obbligati ad eseguire gli allacciamenti sulla base di contributi a *forfait* corrisposti dagli uten-

ti. Oltre tali limiti gli utenti sono tenuti a rimborsare il costo dell'allacciamento sulla base delle caratteristiche tecniche e dei preventivi predisposti dagli esercenti. L'incidenza del contributo degli utenti sul costo totale degli allacciamenti è tuttavia molto difficile da valutare, particolarmente nel caso di esercizi di più antica metanizzazione e sono pochissimi gli esercenti in grado di fornire una ripartizione affidabile della proprietà degli allacciamenti.

L'esclusione degli allacciamenti non ha nel complesso conseguenze critiche per l'analisi della proprietà. Considerando che la percorrenza media degli allacciamenti rilevata a livello nazionale è di 7,8 m/utente (tavola 47), la parte interamente a carico dell'utente non può essere mediamente molto maggiore di 1 m/utente⁸⁵. Rilevazioni effettuate dagli uffici dell'Autorità su un campione di circa 20 imprese che rappresentano oltre il 60% del volume totale venduto, indicano che il contributo pagato dagli utenti rappresenta mediamente almeno il 75% del costo, mentre il costo medio risulta pari a circa 60.000 lire/m (escluso il contatore). Su questa base si può stimare un valore degli allacciamenti di proprietà degli esercenti inferiore a 2 mila miliardi, ovvero meno del 6% del valore complessivo degli impianti stimato al punto successivo.

6.2 La proprietà e devoluzione degli impianti

Problemi connessi con l'accesso al capitale e la gestione del debito finanziario hanno storicamente costituito un dissuasivo allo svolgimento del servizio gas in via diretta da parte degli enti locali. Nella stragrande maggioranza dei casi, soprattutto con la fase di diffusa metanizzazione dagli anni ottanta in poi, gli enti locali hanno in genere preferito demandare la realizzazione delle infrastrutture a imprese private o pubbliche elette per approntare e gestire il servizio, remunerando il capitale da queste anticipato⁸⁶ con il diritto di sfruttare il ritorno economico delle opere realizzate per un periodo di tempo determinato. In quasi tutti gli accordi di servizio con imprese terze è infatti previsto il trasferimento degli impianti all'ente locale al termine dell'affidamento. Fanno eccezione alla regola soprattutto i servizi di distribuzione regolati mediante au-

⁸⁵ La soglia per il finanziamento dell'allacciamento interamente a carico degli utenti, prevista nella maggior parte degli affidamenti, varia tra località mantenendosi generalmente nell'intorno di 7 m; non mancano tuttavia affidamenti che prevedono che gli allacciamenti civili siano sempre interamente a carico degli utenti.

⁸⁶ Nel caso della metanizzazione del Meridione non era tanto un problema di disponibilità di capitali, dato che la legge n. 784/80 copriva circa l'80 % degli investimenti, quanto uno di gestione dei progetti secondo i programmi predisposti.

torizzazioni per i quali gli impianti rimangono quasi sempre di proprietà dell'impresa. Detto trasferimento della proprietà degli impianti assume le forme più svariate, passando da cessioni completamente gratuite a onerose, variamente definite in modo da tenere conto del grado di ammortamento degli impianti. Molte formule sono di tipo misto prevedendo la devoluzione gratuita o onerosa a seconda dell'impianto. Una prassi abbastanza usuale è la devoluzione gratuita per i beni realizzati entro un certo periodo e onerosa per i beni realizzati successivamente (generalmente gli ultimi 10 anni dell'affidamento), ove non completamente ammortizzati. In alcuni casi è previsto che i termini precisi della devoluzione vengano concordati alla fine del mandato in funzione degli investimenti effettuati e di altre condizioni operative.

La proprietà degli impianti

I dati raccolti sull'assetto proprietario degli impianti si riferiscono a 6 tipologie di impianti: reti con diametro inferiore a 100 mm, da 100 a 300 mm e superiore a 300 mm; impianti di regolazione e misura (REMI), cabine di secondo salto, gruppi di riduzione finale⁸⁷. La qualità delle informazioni tratte dall'Indagine è variabile in funzione della tipologia dell'esercente. Mentre il tasso di risposte per le reti in concessione era superiore al 99%, oltre il 6% degli esercenti con affidamenti diretti non è stato in grado di fornire informazioni sulla ripartizione delle reti per diametro dei tubi. Una percentuale ancora maggiore delle gestioni in economia non aveva accesso a una mappatura delle reti in grado di permettere perfino una ripartizione approssimativa tra alta, media e bassa pressione.

I risultati riportati nella tavola 50 rappresentano il frutto dell'estensione statistica dal campione disponibile all'universo delle reti locali e, per i motivi suddetti, devono considerarsi di precisione diversa a seconda della forma di affidamento. Essi permettono di concludere che nel 1998 era di proprietà degli enti locali una percentuale variabile nell'intorno del 15 – 25% degli impianti tecnici per la distribuzione del gas, a seconda del tipo di impianto. Escludendo le gestioni in economia per le quali gli impianti sono in-

⁸⁷ Per *cabina REMI* si intende un impianto predisposto per ricevere, ridurre di pressione e misurare il gas naturale fornito dalle reti di trasporto agli enti erogatori del gas per uso civile, a valle del quale esiste almeno un altro impianto di riduzione che immette in reti di distribuzione a più bassa pressione o che alimenta direttamente le utenze (UNI 9167/88). Per *cabine di secondo salto* si intendono gli impianti a valle dei quali esiste una ulteriore riduzione di pressione prima dell'alimentazione diretta all'utenza. Per *gruppi di riduzione finale* si intendono gli impianti che hanno la funzione di ultima riduzione di pressione per alimentare direttamente l'utenza attraverso una rete di bassa pressione.

tegralmente di proprietà del comune, la percentuale risultava in genere più elevata per le altre forme di affidamento (almeno per quanto riguarda le reti) e più bassa per gli affidamenti in concessione, ma la differenza tra concessioni e affidamenti diretti non è rilevante se non per i gruppi di riduzione finale. Data la diversità degli impianti, una valutazione della ripartizione complessiva della proprietà è possibile solo sulla base del loro valore economico. In mancanza di informazioni precise, una tale valutazione deve necessariamente fare perno su costi unitari medi delle diverse tipologie di impianto che non possono che essere approssimati, data la dipendenza dei costi dalle caratteristiche locali del territorio e da quelle specifiche della rete in relazione alla tipologia di utenza.

Una stima appare comunque utile dato che la variabilità nei costi unitari non risulta eccessivamente elevata (dell'ordine del 15 – 25% a seconda della tipologia di impianto), considerando anche la parziale cancellazione di incertezze di segno opposto nelle grandi medie. La stima è basata sui prezzi di listino per le principali voci di costo fornite da alcune imprese del gas di dimensione media e grande. Il costo unitario delle reti è stato calcolato per diametri di rete da 40 a 400 mm in funzione dei costi di progettazione, scavo, fornitura e posa dei tubi, reinterro e ripristino della superficie stradale, imprevisti. Il costo unitario delle cabine e gruppi di riduzione è stato calcolato in funzione della portata del gas con riferimento ai costi di progettazione e direzione lavori, fornitura delle apparecchiature, posa e montaggio, presa dal metanodotto ad alta pressione e altri accessori specifici (nel caso di cabine REMI), la recinzione e le opere murarie, imprevisti. I valori unitari così calcolati sono poi stati applicati ai valori medi di diametro e di portata oraria stimati dai dati disponibili per le singole reti nelle varie tipologie di affidamento⁸⁸. I risultati della stima, riportati nella tavola 51, permettono di concludere che all'epoca dell'Indagine la proprietà degli impianti valutati in termini di valore a nuovo era in larga misura dell'esercente, indipendentemente dal tipo di impianto⁸⁹. Nel caso degli affidamenti in concessione il 90% degli impianti appartiene agli esercenti; la percentuale scende di poco nel caso degli affidamenti diretti ed è solo per altre forme di affidamento che gli enti locali hanno una frazione maggiore della proprietà, ma tuttavia inferiore al 40%.

⁸⁸ I costi unitari utilizzati si riferiscono a impianti nuovi a prezzi del 1998. Per le reti sono stati usati 89,6, 151 e 189 milioni di lire/km, rispettivamente, per diametri inferiori a 100 mm, da 100 a 300 mm e superiori a 300mm. Per le cabine REMI, le cabine di secondo salto e i gruppi di riduzione finale sono stati usati 317, 52,7 e 15,5 milioni di lire per impianto.

⁸⁹ Le stime presentate non sono direttamente confrontabili con i risultati numerici desumibili dalla delibera dell'Autorità 28 dicembre 2000, n. 237 in quanto sono diverse le metodologie di calcolo utilizzate. In particolare, la presente stima è riferita ai costi di ricostruzione attuali rilevati dai prezzari di un campione di imprese; quelli della delibera riguardano i costi storici derivati dai bilanci e calibrati sui costi effettivi di costruzione di un campione di reti locali.

Le forme di devoluzione

Anche le informazioni relative alla forma di devoluzione degli impianti al termine dell'affidamento non sono sempre facili da decifrare e classificare. Il problema è rilevante per gli affidamenti diretti per i quali era molto frequente (oltre il 20%) la risposta "altro tipo di devoluzione". È assai probabile che questo tipo di risposta in genere nasconda incertezze sull'effettiva forma di devoluzione dovute al fatto che i relativi accordi tra ente locale ed esercente erano ancora in via di definizione all'epoca dell'Indagine. A favore di questa tesi sta il fatto che quasi tutte le aziende municipalizzate e consorzi non ancora adeguati alla legge n. 142/90 nel 1998 hanno fornito tale risposta, come pure alcuni esercenti che, seppure adeguati, notoriamente avevano ancora in corso trattative sul futuro della proprietà degli impianti⁹⁰. In alcuni casi, soprattutto le altre forme di affidamento, la risposta "altro tipo di devoluzione" sembra riferirsi a impianti che rimangono di proprietà dell'esercente⁹¹.

Sia per gli affidamenti diretti che per le concessioni, la maggiore fonte di incertezza deriva tuttavia dalla prevalenza di forme di devoluzione di tipo misto, per via della grande variabilità di queste. Tra le forme miste sono abbastanza comuni quelle che prevedono la devoluzione gratuita per opere costruite con contributi pubblici (ad esempio, le opere realizzate con la legge n. 784/80 oppure con finanziamenti comunitari e, evidentemente, con i contributi degli stessi enti locali) e onerosa per le restanti opere. Tuttavia, la più frequente riguarda la devoluzione gratuita delle opere di primo impianto realizzate entro una certa data e a prezzo di stima industriale per le rimanenti.

I risultati riportati nella tavola 52 indicano che nel complesso la forma di devoluzione puramente gratuita svolge un ruolo secondario, generalmente nell'intorno del 10 – 15% a seconda del tipo di impianto, mentre la forma onerosa ha un peso sempre almeno due o tre volte maggiore. Andamenti analoghi si osservano per gli affidamenti diretti e per le concessioni, ma con significative escursioni per alcuni tipi di impianto, dovute almeno in parte alla diversa rilevanza delle devoluzioni miste e di altro tipo. Appare tuttavia significativo il diverso peso che assume la forma di devoluzione onerosa nel caso delle reti a bassa pressione; circa doppio per le concessioni rispetto agli affi-

⁹⁰ Il problema spesso nasce dalla complessità della perizia di stima del valore degli impianti.

⁹¹ Le deduzioni indicate sono basate su verifiche a campione effettuate su un numero limitato di esercenti.

damenti diretti. Completamente diversa risulta invece la struttura delle devoluzioni nel caso delle altre forme di affidamento, più o meno equamente divisa tra devoluzione gratuita e di altro tipo, se si escludono gli impianti per i quali è prevista la forma mista. La particolare struttura si spiega con il fatto che almeno per questa categoria di affidamenti, la risposta "altro tipo di devoluzione" generalmente sottintende situazioni in cui la proprietà degli impianti rimane dell'esercente.

La rilevanza delle forme "miste" di devoluzione, sulle quali l'Indagine non ha fornito maggiori informazioni di natura statistica, è tale da lasciare notevoli incertezze sull'effettiva ripartizione delle devoluzioni all'ente locale tra le forme gratuita e onerosa. Una valutazione di massima, può essere effettuata considerando che la devoluzione onerosa viene in genere limitata agli investimenti effettuati in proprio dall'esercente e non ancora completamente ammortizzati al termine dell'affidamento. Come periodo di riferimento per tali investimenti si può prendere gli ultimi 10 anni (come del resto indicato da un ampio campione di esercenti, nelle note di accompagnamento ai questionari). Assumendo una durata media degli affidamenti di poco inferiore a 30 anni, la curva di penetrazione riportata nella figura 4 permette di stimare un contributo della forma di devoluzione onerosa per circa il 20% degli impianti di proprietà dell'esercente. Tale valore va ridotto per l'incidenza dei finanziamenti pubblici, generalmente di poca importanza nel centro e nord del Paese ma determinanti nelle aree ammesse ai contributi della legge n. 784/80. Mediamente i contributi pubblici hanno coperto attorno al 73% dei costi di investimento nei circa 1250 comuni metanizzati in base a questa legge. Nell'ipotesi che una tale proporzione rimanga valida anche nel prossimo decennio, o diminuisca di poco, la devoluzione onerosa riguarderebbe attorno al 7% del valore di queste reti⁹². Considerando, infine che circa un terzo delle devoluzioni miste riguardano comuni finanziati con la legge n. 784/80, si può stimare nel complesso un contributo oneroso alle devoluzioni miste pari a circa il 15% del totale.

Integrando questo risultato con i dati riportati nella tavola 52 risulterebbe nel complesso un contributo della devoluzione gratuita tra il 45 e il 55% a seconda del tipo di impianto considerato.

⁹² Tale stima include sia gli investimenti già effettuati dall'inizio degli affidamenti esistenti nel 1998 sia quelli che presumibilmente verrebbero effettuati nel corso della rimanente durata degli affidamenti, in base alla curva di penetrazione riportata nella figura 4.

6.3 La valorizzazione degli impianti

Per loro natura di beni di investimento, non esiste un mercato di riferimento per lo scambio di impianti di distribuzione del gas, in cui il prezzo viene determinato dall'incontro fra domanda e offerta. Non è pertanto possibile effettuare la valorizzazione degli impianti ai fini del riscatto da parte dell'ente locale applicando il criterio del "valore di mercato". In tali circostanze sono applicabili altre due principali tipologie di criteri: quella del "valore corrente di utilizzo" e quella del "costo storico contabile". Il primo criterio intende rappresentare il valore dei beni in relazione alla loro consistenza tecnica e caratteristiche operative e prestazioni, età e vita residua, funzionalità e utilità nel presupposto di un loro utilizzo nel contesto produttivo del momento in cui avviene il riscatto, per gli stessi scopi per cui erano stati progettati e costruiti. Il secondo criterio esprime il valore in termini del costo sostenuto e registrato nella contabilità generale della società proprietaria dell'impianto, riportato alla data in cui viene effettuata la valutazione applicando idonei coefficienti di attualizzazione.

L'articolo 24 dell'R.D. 15 ottobre 1925, n.2578, prevedeva che il riscatto degli impianti da parte dei comuni avvenisse in base al loro "valore industriale" tenuto conto del tempo trascorso dall'inizio dell'esercizio e degli eventuali ripristini. Inoltre, l'articolo 13 del D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 precisa che il valore è determinato sulla base dello stato di consistenza degli impianti e del costo che dovrebbe essere sostenuto per la loro ricostituzione, deducendo dall'importo risultante: il valore del degrado fisico, assunto direttamente proporzionale al tempo trascorso tra l'inizio dell'attività e il termine, come definito dalla durata utile⁹³; il valore degli impianti divenuti obsoleti, al netto del valore di recupero, i costi sostenuti per l'adeguamento tecnologico degli impianti.

La valorizzazione in base al "valore industriale" previsto dalla legislazione nazionale, appartiene alla tipologia del "valore corrente di utilizzo". La procedura utilizzata per la valorizzazione applica al valore a nuovo un coefficiente di degrado determinato in base alla vita massima attribuita agli impianti. Ad esempio, per le tubazioni interrate, che costituiscono mediamente il 90% del costo dell'impianto, viene generalmente applicata una vita massima di 50 anni e, quindi, un coefficiente di degrado del 2% annuo; in sostanza il costo della rete si azzerava al cinquantesimo anno. Tuttavia, nella pratica

⁹³ Salvo prova contraria fornita da una delle parti mediante perizia tecnica.

⁹⁴ Pertanto, escludono oltre agli affidamenti con devoluzioni gratuite anche quelli con altre forme di devoluzione.

esistono anche varianti del “valore corrente di utilizzo” in cui gli accordi tra comune e affidatario non prevedono adeguamenti in funzione del degrado e il valore degli impianti viene determinato “a nuovo”.

Sebbene non sia esplicitamente previsto dalla legislazione, alcuni affidamenti contengono previsioni di valorizzazione degli impianti mediante il criterio del “costo storico contabile”. Anche in questo caso si possono distinguere due casi estremi: il primo esprime il “valore netto contabile” deducendo le quote di ammortamento dal costo sostenuto e registrato contabilmente dalla società proprietaria dell’impianto; il secondo determina il “costo storico rivalutato” deducendo dal “costo storico contabile” il deperimento accumulato rispetto a beni analoghi nuovi applicando indici di attualizzazione che tengono conto sia dell’inflazione che dei trend di settore.

I dati raccolti nell’Indagine e riportati nella tavola 53, riguardano i soli affidamenti con devoluzioni onerose e miste⁹⁴. Essi indicano che le disposizioni legislative sono state seguite abbastanza fedelmente solo nel caso delle concessioni per le quali l’uso di criteri di valorizzazione diversi da quello del “valore industriale” rappresentano appena il 4% del totale. Vengono utilizzati altri criteri di valorizzazione per circa il 70% degli affidamenti diretti e per il 60% delle altre forme di affidamento. A tale riguardo va tuttavia detto che un numero apprezzabile di affidamenti fanno esplicito riferimento alla valorizzazione degli impianti effettuata in base a perizia e/o a decisioni di collegi arbitrali che dovrebbero in genere fare ricorso alle disposizioni legislative. Inoltre, si può supporre che anche gli affidamenti che non danno indicazioni sulle procedure di valorizzazione (il 21% degli affidamenti diretti, l’1% delle concessioni e il 43% delle altre forme di affidamento), nell’eventualità facciano riferimento a perizie e/o collegi arbitrali. È, in ogni caso, significativo che quasi un terzo degli affidamenti diretti prevede la valorizzazione degli impianti in base al “costo storico” malgrado non fosse previsto dalla legislazione in materia.

TAV. 47 - CARATTERISTICHE REGIONALI DELLE RETI DI DISTRIBUZIONE NEL 1998

	LUNGHEZZA RETI (km)		RETI PER UTENTE (m)			CONDOTTE STRADALI/ ALLACCIAMENTI	CONDOTTE STRADALI PER COMUNE km	VOLUME PER KM DI CONDOTTA migliaia di m ³
	CONDOTTE STRADALI	ALLACCIAMENTI	CONDOTTE STRADALI	ALLACCIAMENTI	TOTALE			
NORD	119.439	68.321	12,3	7,1	19,4	1,75	31,9	181,8
Piemonte	19.378	13.936	12,3	8,8	21,1	1,39	18,9	193,2
Valle d'Aosta	260	94	29,5	10,6	40,2	2,77	16,3	85,0
Lombardia	38.521	26.112	10,5	7,1	17,7	1,48	28,3	207,0
Trentino-Alto Adige	2.686	769	16,8	4,8	21,6	3,49	22,4	171,8
Veneto	24.403	11.178	16,9	7,7	24,6	2,18	46,5	150,1
Friuli-Venezia Giulia	5.975	2.161	15,2	5,5	20,6	2,77	32,8	126,7
Liguria	4.767	4.338	6,6	6,0	12,6	1,10	27,7	182,1
Emilia-Romagna	23.449	9.733	13,7	5,7	19,4	2,41	68,8	180,1
CENTRO	32.944	27.822	9,4	7,9	17,3	1,18	41,5	160,7
Toscana	12.044	6.292	10,5	5,5	16,0	1,91	46,0	178,0
Umbria	4.043	1.465	16,6	6,0	22,6	2,76	49,3	110,0
Marche	6.502	2.967	14,1	6,4	20,5	2,19	30,7	127,6
Lazio	10.355	17.098	6,2	10,3	16,5	0,61	43,7	181,1
SUD	29.907	29.903	10,4	10,4	20,8	1,00	30,9	100,3
Abruzzo	5.449	3.457	13,7	8,7	22,3	1,58	27,7	112,8
Molise	1.027	646	12,5	7,9	20,4	1,59	13,9	115,9
Campania	7.208	8.335	8,7	10,1	18,8	0,86	31,6	102,3
Puglia	6.095	7.444	7,8	9,6	17,4	0,82	50,0	133,7
Basilicata	1.246	1.121	10,8	9,7	20,5	1,11	18,1	122,5
Calabria	2.380	2.425	14,2	14,5	28,7	0,98	18,4	68,2
Sicilia	6.342	6.446	12,9	13,1	25,9	0,98	43,1	61,7
Sardegna	160	28	16,5	2,9	19,4	5,62	53,3	42,6
ITALIA	182.290	126.046	11,3	7,8	19,2	1,45	33,1	164,6

Gli allacciamenti non includono gli utenti in deroga.

TAV. 48 - DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE RETI PER LIVELLO DI PRESSIONE NEL 1998 (KM)

REGIONE	ALTA PRESSIONE	MEDIA PRESSIONE	BASSA PRESSIONE	TOTALE
NORD	674	42.852	75.915	119.441
Piemonte	146	8.158	11.074	19.378
Valle d'Aosta	0	107	153	260
Lombardia	51	11.164	27.306	38.521
Trentino-Alto Adige	70	923	1693	2.686
Veneto	192	8.322	15.889	24.403
Friuli-Venezia Giulia	5	1.647	4.324	5.975
Liguria	56	1.430	3.280	4.767
Emilia-Romagna	154	11.100	12.196	23.449
CENTRO	517	12.904	19.522	32.943
Toscana	275	4.407	7.361	12.044
Umbria	35	1.378	2.630	4.043
Marche	11	2.970	3.520	6.502
Lazio	196	4.149	6.010	10.355
SUD	63	8.252	21.591	29.906
Abruzzo	0	2.143	3.305	5.449
Molise	0	395	633	1.027
Campania	57	1.743	5.408	7.208
Puglia	1	1.431	4.663	6.095
Basilicata	0	300	945	1.246
Calabria	3	530	1.846	2.380
Sicilia	1	1.691	4.650	6.342
Sardegna	0	19	141	160
ITALIA	1.254	64.008	117.027	182.290

I dati si riferiscono alle sole condotte stradali

TAV. 49 - ESTENSIONE DELLE RETI PER MODALITÀ DI AFFIDAMENTO

	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO	TOTALE
Estensione totale (km)	13.207	45.581	121.709	1.793	182.290
Alta pressione	97	308	944	4	1.352
Media pressione	4.488	14.758	44.235	729	64.210
Bassa pressione	8.623	30.514	76.530	1.061	116.728
Per rete locale (km)	41,1	59,3	26,7	15,6	31,7
Alta pressione	0,3	0,4	0,2	0,0	0,2
Media pressione	14,0	19,2	9,7	6,3	11,2
Bassa pressione	26,9	39,7	16,8	9,2	20,3
Per utente (m)	13,0	9,3	12,1	18,0	11,3
Alta pressione	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Media pressione	4,4	3,0	4,4	7,3	4,0
Bassa pressione	8,5	6,2	7,6	10,7	7,3

I dati si riferiscono alle sole condotte stradali

TAV. 50 - PROPRIETÀ DEGLI IMPIANTI PER FORMA DI AFFIDAMENTO NEL 1998

PROPRIETÀ E FORMA DI AFFIDAMENTO	TUBAZIONI (km)			CABINE REMI	CABINE DI 2° SALTO	GRUPPI DI RIDUZIONE FINALE
	<100 mm	100-300 mm	>300 mm			
Proprietà dell'ente locale	20.215	12.600	432	739	2.336	13.354
Gestioni in economia	7.261	5.692	255	253	1.362	5.944
Affidamenti diretti	4.011	2.127	55	119	356	2.894
Concessioni	8.593	4.491	120	360	600	4.357
Altre forme	350	291	1	7	18	159
Proprietà dell'esercente	79.557	66.788	2.698	2.956	6.134	71.173
Gestioni in economia	-	-	-	-	-	-
Affidamenti diretti	18.941	19.105	1.341	495	2.649	12.177
Concessioni	59.804	47.347	1.354	2.405	3.379	57.737
Altre forme	812	336	3	56	106	1.259
Totale	99.772	79.388	3.129	3.695	8.470	84.527
Gestioni in economia	7.261	5.692	255	253	1.362	5.944
Affidamenti diretti	22.953	21.232	1.396	614	3.005	15.071
Concessioni	68.397	51.838	1.474	2.765	3.979	62.094
Altre forme	1.162	627	4	63	124	1.418

I dati sulle tubazioni si riferiscono alle condotte stradali

TAV. 51 - VALORE A NUOVO DEGLI IMPIANTI PER SOGGETTO E FORMA DI AFFIDAMENTO NEL 1998

	RETI DI DISTRIBUZIONE	IMPIANTI DI RIDUZIONE E MISURA	TOTALE
Proprietà dell'ente locale	3.791	565	4.356
Gestioni in economia	1.556	244	1.800
Affidamenti diretti	690	101	792
Concessioni	1.469	213	1.683
Altre forme	75	6	81
Proprietà dell'esercente	17.698	2.365	20.062
Gestioni in economia	-	-	-
Affidamenti diretti	4.828	486	5.313
Concessioni	12.746	1.836	14.582
Altre forme	124	43	167
Totale	21.489	2.929	24.418
Gestioni in economia	1.556	244	1.800
Affidamenti diretti	5.518	587	6.105
Concessioni	14.215	2.050	16.265
Altre forme	199	49	248

I dati sulle reti di distribuzione si riferiscono alle sole condotte stradali

**TAV. 52 - MODALITÀ DI DEVOLUZIONE DEGLI IMPIANTI DI PROPRIETÀ DEGLI ESERCENTI
PER FORMA DI AFFIDAMENTO**

FORMA DI AFFIDAMENTO E MODALITÀ DI DEVOLUZIONE	TUBAZIONI (km)			CABINE REMI	CABINE DI 2° SALTO	GRUPPI DI RIDUZIONE FINALE	NUMERO DI RETI
	<100 mm	100-300 m	>300 mm				
Affidamenti diretti	18.941	19.105	1.341	495	2.649	12.177	769
Gratuita	2.164	2.005	122	57	76	1.229	99
Onerosa	4.139	7.926	870	148	256	2.862	271
Mista	8.606	5.154	193	205	1.898	6.484	256
Altro	4.033	4.020	156	85	420	1.602	143
Concessioni	59.804	47.347	1.354	2.405	3.379	57.737	4.552
Gratuita	6.539	6.261	95	390	652	12.699	627
Onerosa	25.993	21.685	493	996	1.506	30.553	2272
Mista	26.684	18.859	763	971	1.164	14.330	1495
Altro	587	542	2	48	57	155	158
Altre forme	812	336	3	56	106	1.259	115
Gratuita	414	164	0	10	39	135	13
Onerosa	8	1	0	0	0	35	16
Mista	37	0	0	16	5	514	7
Altro	352	172	3	30	62	576	79
Totale	79.557	66.788	2.698	2.956	6.134	71.173	5.436
Gratuita	9.118	8.430	217	457	767	14.062	739
Onerosa	30.141	29.611	1.364	1.144	1.762	33.450	2.559
Mista	35.327	24.013	956	1.191	3.066	21.328	1.758
Altro	4.972	4.734	161	163	539	2.333	380

I dati sulle tubazioni si riferiscono alle condotte stradali

TAV. 53 - MODALITÀ DI VALORIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI

	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRE FORME DI AFFIDAMENTO	TOTALE
Valore corrente di utilizzo	152	3.629	9	3.790
Valore industriale	152	3.611	9	3.772
Valore a nuovo	0	18	0	18
Costo storico	167	27	3	197
Valore netto contabile	160	16	3	179
Valore netto attualizzato	7	11	0	18
Mediante perizia	95	65	1	161
Indefinita	113	46	10	169
Totale	527	3.767	23	4.317

I dati si riferiscono ai soli impianti con devoluzione onerosa e mista

7. I PROVENTI DEGLI ENTI LOCALI

Il pagamento di un corrispettivo all'ente locale da parte degli esercenti i servizi pubblici locali è una prassi molto diffusa che trova una giustificazione anche economica nella partecipazione degli enti locali nella proprietà degli impianti. Nel caso degli affidamenti diretti, gli enti locali possiedono in genere la parte prevalente del capitale sociale della società che gestisce il servizio e pertanto il corrispettivo rappresenta il ritorno economico del capitale investito. Nel caso degli affidamenti in concessione, quando gli impianti sono già di proprietà dell'ente locale, il corrispettivo è legittimato come ritorno economico per l'affitto del bene; quando non lo sono, il trasferimento patrimoniale è generalmente previsto negli accordi di devoluzione e anticipa una forma di possesso e quindi un ritorno economico che legittima l'assegnazione del servizio in base alle migliori offerte di compenso.

Il capitolo esamina l'importanza e caratteristiche delle varie tipologie di corrispettivo in uso e quindi procede all'analisi del valore dei compensi ricevuti dagli enti locali. L'esame delle entrate degli enti locali viene completato da una analisi degli utili netti che le gestioni in economia estraggono dalle attività di distribuzione del gas, e che possono considerarsi a tutti gli effetti equivalenti ai corrispettivi versati dagli esercenti terzi. La parte centrale del capitolo affronta il problema dell'estensione statistica dei dati raccolti ed elabora il quadro delle entrate degli enti locali. Infine, si conclude con una valutazione dell'incidenza dei corrispettivi sui ricavi netti degli esercenti.

7.1 Tipologia e frequenza dei corrispettivi

I dati raccolti nell'Indagine sui corrispettivi pagati ai comuni, rappresentano nel complesso circa il 95% degli affidamenti. Tuttavia, mentre la copertura è prossima al 99% per le concessioni, essa scende al 77% per gli affidamenti diretti e al 43% per le altre forme di affidamento. Anche in questo caso, il ritorno inferiore degli affidamenti diretti è in buona parte dovuto al fatto che molte convenzioni e contratti di servizio erano ancora in fase di perfezionamento all'epoca del rilevamento. Nel caso delle altre forme di affidamento la maggior parte degli esercenti che non hanno dato indicazioni operavano in base ad autorizzazioni per le quali solitamente non vengono richiesti compensi per l'affidamento del servizio. È anche possibile, tuttavia, che la mancanza di risposta ai quesiti sui corrispettivi sia dovuta in molti casi alla difficoltà di tradurre gli accordi tra le parti fedelmente nello schema d'Indagine predisposto in termini di una ventina di tipologie di compensi, e quindi relativamente rigido.

I risultati d'insieme riportati nella tavola 54 indicano che una quota significativa degli affidamenti non prevede alcuna forma di compenso da parte dell'esercente come contropartita per l'affidamento del servizio. Tale quota era comunque molto variabile in funzione del tipo di affidamento; al netto dei non rispondenti, passa da appena il 12% nel caso degli affidamenti diretti al 37% degli affidamenti in concessione e al 39% degli altri tipi di affidamento⁹⁵. Inoltre, è curioso che in un numero limitato di casi (meno dell'1%) l'esborso viene effettuato dal comune a favore dell'esercente; quasi un terzo di questi casi si riscontrano tra le altre forme di affidamento, quindi al di fuori di ogni proporzione rispetto all'importanza complessiva di questa categoria di esercenti. La tavola evidenzia inoltre l'importanza tutto sommato limitata delle forme multiple di compenso; nel complesso l'80% degli affidamenti prevede una sola forma di corrispettivo e solo il 3% più di due corrispettivi.

L'Indagine è stata predisposta con riferimento a sei categorie di corrispettivo identificate in una preliminare analisi di diverse decine di convenzioni, contratti di servizio e concessioni. Tali categorie sono: *una tantum*, canoni e tasse annue, percentuali su parametri economici, compensi in base a parametri fisici, diritti di proprietà e altre forme miscelanee. I risultati riportati nella tavola 55 sulle frequenze dei diversi tipi di compenso sono comprensivi dei corrispettivi multipli. Confrontati con i dati della tavola 54, questi risultati indicano che nella media si determinano 1,23 corrispettivi per affidamento; tale valore è leggermente più alto per le concessioni (1,24) e più basso per gli affidamenti diretti e le altre forme di affidamento (rispettivamente 1,18 e 1,16). La tavola evidenzia un panorama estremamente variegato che rispecchia sia le differenze nel rapporto tra ente locale ed esercente sia le diversissime condizioni locali e temporali degli affidamenti.

In termini di frequenza le *una tantum* e i canoni e tasse annue rappresentano insieme circa il 57% dei corrispettivi nel loro complesso. Tuttavia, mentre le *una tantum* risultano prevalenti solo nelle concessioni, i canoni e le tasse annue emergono in importanza per tutte le tre forme di affidamento. Sempre in termini globali seguono in importanza i corrispettivi basati su indicatori economici delle attività e poi quelli tarati su indicatori fisici, come il numero di utenti e il volume di gas acquistato o venduto. Queste forme di compenso rappresentano insieme il 32% del totale. Anche in questo ca-

⁹⁵ Considerando che la maggior parte dei non rispondenti appartenenti alla categoria degli altri tipi di affidamento svolgevano il servizio gas in base ad autorizzazioni (in genere senza obblighi di ricompensa verso l'ente locale), una valutazione più realistica indicherebbe che almeno il 60 % degli "altri affidamenti" non pagavano alcun corrispettivo.

so, tuttavia, i risultati globali riflettono il peso determinante degli affidamenti in concessione, essendo queste forme di corrispettivo meno significative per gli affidamenti diretti. Il residuo 12% dei corrispettivi è variamente distribuito tra diritti di proprietà, sconti per forniture di gas a edifici del comune e forme miscelanee di pagamento che includono, ad esempio, versamenti tarati in parte sugli utenti e in parte sul margine di distribuzione. L'importanza di queste forme minori di corrispettivo varia notevolmente tra le diverse tipologie di affidamenti.

Nel caso di corrispettivi multipli le categorie che appaiono con maggiore frequenza sono le *una tantum*, i canoni e la *tassa per le occupazioni di spazi e aree pubbliche* (Tosap). I corrispettivi più spesso abbinati a questi variano con la forma di affidamento; nel caso delle concessioni risultano predominanti la percentuale sul margine di distribuzione e il compenso rispetto al volume erogato; nel caso degli affidamenti diretti l'abbinamento prevalente è la partecipazione agli utili, la forma di compenso che risulta nel complesso più rilevante per questa categoria. Vi sono tuttavia alcuni tipi di corrispettivo che non appaiono mai (o solo molto raramente) abbinati ad altri; ad esempio, il compenso in base al costo della materia prima o alla quota gestione e l'interesse sul capitale conferito.

Negli *affidamenti in concessione* riveste una sorprendente importanza la corresponsione di *una tantum* in natura, addirittura il 28% dei corrispettivi rilevati. Si tratta di compensi che comprendono le più svariate voci come l'esecuzione gratuita di impianti di allacciamento degli edifici del comune, l'assistenza tecnica per la trasformazione a metano gratuita degli impianti degli edifici pubblici e delle apparecchiature domestiche, l'organizzazione di corsi gratuiti di specializzazione per gli installatori locali, ecc. Anche i canoni vengono talvolta saldati in natura. Un'altra voce assai ricorrente nelle concessioni è la Tosap. Questa forma di corrispettivo è probabilmente più importante di quanto appare dalla tavola. Infatti, molti esercenti non hanno indicato questa tassa tra i corrispettivi in quanto non espressamente prevista nel testo della concessione, anche se poi versata in adempimento agli obblighi di legge secondo quanto deliberato dai comuni stessi. Tra i corrispettivi legati ai risultati economici e fisici spiccano per importanza la percentuale sul margine di distribuzione e sul ricavo, nonché il compenso sul volume venduto.

Il quadro dei corrispettivi risulta completamente diverso per gli *affidamenti diretti* dove prevalgono di gran lunga forme di corresponsione basate sui diritti di proprietà del comune, nella misura superiore al 50% del totale. La forma di corrispettivo che ricorre nel maggior numero di casi è la partecipazione agli utili (o perdite) di bilancio del-

la società ripartiti secondo parametri variabili: in alcuni casi si tiene conto della quota di partecipazione dell'ente locale nella società, in altri del capitale conferito, in altri ancora il corrispettivo viene valutato come interesse sul capitale di dotazione conferito all'azienda. Seguono in importanza i compensi nella forma di canoni con il 25% del totale degli affidamenti diretti. È invece trascurabile il pagamento della Tosap che in genere non viene richiesta trattandosi di aziende di proprietà del comune. Risultano relativamente poco importanti negli affidamenti diretti le forme di compenso basate sugli indicatori di attività.

La frequenza dei corrispettivi pagati dalle *altre forme di affidamento* assomiglia abbastanza a quella delle concessioni, alle quali si avvicinano per alcuni significativi aspetti. È infatti praticamente identica l'incidenza dei compensi basati su indicatori economici e fisici. Risultano tuttavia poco importanti gli esborsi *una tantum* e prevalgono su tutte le altre forme di pagamento i canoni e soprattutto la Tosap.

7.2 Il valore dei corrispettivi

La rappresentatività dei dati raccolti nell'Indagine sul valore economico dei corrispettivi scende apprezzabilmente rispetto ai risultati sulla frequenza. I valori economici sono disponibili per l'85% degli affidamenti per i quali è previsto il pagamento di corrispettivi: in particolare per il 52% degli affidamenti diretti, per il 90% delle concessioni e per il 53% delle altre forme di affidamento. Tuttavia, in termini di volumi e utenti, la copertura aumenta, rispettivamente, a 70 e 74% per gli affidamenti diretti e a 71 e 72% per le altre forme di affidamento; essa invece scende a 85 e 81% per le concessioni.

La minore copertura riscontrata per i valori economici rispetto alle frequenze non sorprende considerando l'eterogeneità e complessità delle formule di remunerazione incluse negli accordi con gli enti locali e la difficoltà di ridurre queste a uno schema univoco quale quello utilizzato nell'Indagine. La valorizzazione risulta particolarmente ardua quando il corrispettivo viene denominato in natura in quanto gli esercenti hanno dovuto determinare il valore delle più svariate tipologie di intervento: dall'esecuzione gratuita di opere relative agli edifici comunali e da interventi di check-up degli impianti di utenza, alla realizzazione di impianti sportivi e di opere di illuminazione stradale, ecc. I valori risultanti mostrano in genere una forte variabilità tra reti locali, sia per l'adozione di assai diversi parametri economici e scale di valori da parte dei singoli enti locali, sia per l'ampiezza dell'arco temporale in cui i contratti sono stati conclu-

si. Nel caso abbastanza frequente di denominazione in termini di corrispettivi fissi stipulati in tempi diversi distribuiti su più decenni, l'inflazione ha portato a divergenze estremamente forti tra i valori rilevati nei diversi affidamenti. Altrettanto dicasi per alcuni corrispettivi in natura previsti al momento della stipula della concessione (ad esempio, gli allacciamenti e le trasformazioni degli edifici comunali alimentati a base di prodotti petroliferi) che spesso mantengono la loro validità differita nel tempo durante tutto l'arco temporale dell'affidamento.

La forte variabilità dei corrispettivi viene evidenziata nella tavola 56 che riporta i valori medi unitari rispetto a indicatori elementari di attività (lunghezza della rete, numero di utenti, volume distribuito) assieme allo scarto quadratico medio (SQM) attorno al valore centrale. La tavola è riferita ai corrispettivi annui e a tal fine le *una tantum* sono state annualizzate in ragione della durata media degli affidamenti. Il parametro di riferimento riportato nella tavola è stato scelto in base alla natura del corrispettivo oppure, in casi neutri come le *una tantum* e i canoni, in base allo scarto quadratico medio minore. La maggior parte dei valori unitari riportati non evidenziano un forte grado di uniformità tra le diverse forme di affidamento. Ad esempio, i canoni risultano molto più elevati per gli affidamenti diretti che non per le concessioni, mentre i corrispettivi tarati su indicatori economici o fisici sono diverse volte maggiori o minori a seconda dell'indicatore. In alcuni casi queste differenze riflettono la scarsa numerosità del campione che talvolta non permette di associare molta significatività statistica alle medie ottenute. Più in generale, traspare la tendenza a fissare i corrispettivi in funzione di obiettivi di ricavo degli enti locali, più che in base a parametri caratteristici del servizio gas. Inoltre, come già indicato, i valori medi non sono sempre direttamente confrontabili in quanto riflettono affidamenti del servizio effettuati in periodi diversi.

7.3 Gli utili netti delle gestioni in economia

Il quadro non è completo in assenza di una valutazione delle entrate delle gestioni in economia. La stima presentata in questa sezione è stata elaborata in gran parte a livello delle singole gestioni in economia in base ai dati dichiarati dagli esercenti sui volumi venduti, sul numero di utenti, sui ricavi e sul costo della materia prima nel 1998. Per determinare l'utile netto percepito dall'ente locale occorre sottrarre dai ricavi i costi del personale, i costi di investimento, le spese per appalti esterni e altri costi operativi. Tali voci di costo non sono state direttamente raccolte nell'Indagine e la loro valutazione viene pertanto brevemente descritta. Per alcune di queste voci, dato l'inferiore grado di precisione e la correlazione con il numero di utenti, l'elaborazione è sta-

ta effettuata non a livello delle singole gestioni ma con riferimento alle seguenti 5 classi di utenza in cui vengono successivamente presentati i risultati: < 500, 500 – 2.000, 2.000 – 5.000, 5.000 - 10.000, > 10.000.

Il costo del personale è stato calcolato dal numero di utenti, dal numero di dipendenti per 1000 utenti e dal costo per dipendente. Entrambi questi ultimi due valori sono stati ricavati dai risultati dell'indagine svolta dagli uffici dell'Autorità con riferimento alla situazione esistente nel 1996⁹⁶; inoltre, il costo per dipendente è stato aggiornato al 1998 in base all'indice delle retribuzioni e del costo del lavoro pubblicati dall'Istat. Le spese per appalti esterni sono basati sul numero di servizi appaltati raccolti nell'Indagine e già illustrati al punto 5.1. La valorizzazione del costo degli appalti è stata effettuata in base al costo del lavoro interno applicando opportuni moltiplicatori (0,6 – 0,8 a seconda della voce di costo) per tenere conto del minor costo dei servizi svolti all'esterno. Gli altri costi operativi e spese generali sono stati stimati come percentuale (decrescente all'aumentare del numero di utenti) del margine di distribuzione, ottenuto come differenza tra ricavi totali e costo della materia prima. Si tratta in prevalenza di acquisto di materiali e di spese comuni con altre amministrazioni comunali⁹⁷.

La stima dei costi di investimento è basata sulle rilevazioni effettuate dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per il periodo 1992 – 95 e dagli uffici dell'Autorità nella già citata indagine relativa al servizio gas nel 1996. Queste rilevazioni indicano investimenti annui per utente mediati su tutte le gestioni in economia pari a 22,9 mila lire⁹⁸. Tale valore sembra trovare una sua logica nella formula per il calcolo dell'investimento standard ammesso dal D.M. 19 novembre 1996 nell'ipotesi di una quota annua del 2% della spesa totale ammessa⁹⁹. Si tratta di investimenti minimi (derivazioni, manutenzioni straordinarie, ecc.), la cui modesta entità è forse legittimata dal fatto che la maggior parte delle gestioni in economia sono di vecchia data (in circa il 60% la fornitura è iniziata prima del 1980) e hanno pertanto raggiunto una fase avanzata di sviluppo delle reti che non richiede ingenti investimenti per l'estensione,

⁹⁶ *Indagine sugli esercenti la distribuzione del gas nell'anno 1996.*

⁹⁷ Le percentuali utilizzate sono state stimate in base ai valori riportati nei bilanci di un campione di imprese del gas di dimensioni medie e piccole.

⁹⁸ Valore calcolato come media annua degli investimenti effettuati nel periodo 1992 – 96 divisa per il numero di utenti nel 1996. I valori rilevati hanno un andamento temporale molto erratico, tipico della spesa per investimenti, e i valori medi presentano una significativa dispersione tra esercenti (deviazione standard pari a 18 %).

⁹⁹ Più precisamente, in tale ipotesi (che corrisponde a un coefficiente di modulazione A pari a 0,6) i costi unitari annui di investimento ammessi dal D.M. 19 novembre 1996 corrispondono a 25.200 e a 22.800 lire/utente, rispettivamente per consumi superiori e inferiori a 9.000 Mcal/utente.

oppure sono localizzate nel sud d'Italia dove gli investimenti sono stati effettuati in buona parte con contributi statali. L'esborso annuo viene stimato in base a un tasso di indebitamento del 6,2% che corrisponde al saggio medio di interesse per operazioni di mutuo della Cassa depositi e prestiti nel periodo di riferimento¹⁰⁰.

I risultati della stima sono riportati nella tavola 57 assieme ai principali presupposti del calcolo. Secondo le ipotesi fatte, il costo del personale ammonta a 47,6 miliardi di lire, il costo degli investimenti a 46,3 miliardi e gli appalti e altri costi a 33,9 miliardi. Il ricavo totale risulta pari a 823,1 miliardi di lire. Detraendo il costo della materia prima, pari a 605,2 miliardi, si ottiene un margine di distribuzione di 217,8 miliardi. Sottraendo il totale dei costi operativi, pari a 127,8 miliardi, si ottiene l'utile netto dei comuni nella misura di 90,0 miliardi. Dividendo per il volume totale venduto, il margine di distribuzione medio unitario risulta uguale a 117 lire/m³, i costi operativi a 68,5 lire/m³ e l'utile netto a 48,2 lire/m³.

A prima vista l'utile netto così stimato può apparire eccessivo (2 o 3 volte maggiore) rispetto ai valori che tipicamente si verificano per le imprese del gas di analoghe caratteristiche dimensionali. Tuttavia, per una giusta valutazione occorre tenere presente che rispetto alle imprese non vengono defalcati dall'utile oneri fiscali di alcun tipo né sono in genere previsti ammortamenti, peraltro di entità contenuta data la maturità della maggior parte delle gestioni in economia¹⁰¹. Inoltre, rispetto agli esercenti con strutture aziendali, risultano molto inferiori sia il costo del lavoro sia gli investimenti per utente. Le rilevazioni effettuate nell'ambito dell'indagine del 1996 indicano un costo del lavoro mediamente pari a 47 milioni di lire/dipendente nelle gestioni in economia contro circa 75 milioni nelle altre aziende del gas¹⁰²; l'investimento medio per utente risulta pari a poco più della metà: 22,9 mila lire/utente.anno nelle gestioni in economia contro 42,8 nelle altre aziende del gas¹⁰³.

¹⁰⁰ Il valore di 0,086 % utilizzato per la determinazione tariffaria nel provvedimento Cip 23 dicembre 1993 e impiegato anche nel D.M.19 novembre 1996 è evidentemente troppo elevato per una valutazione dei costi effettivi nel 1998.

¹⁰¹ L'età media delle gestioni in economia nate dopo il 1950 può stimarsi in circa 25 anni, rispetto a un tempo di ammortamento *fiscale* di 12 anni e *tecnico* di 40 anni.

¹⁰² I valori indicati riguardano il costo medio del lavoro rilevato presso i singoli esercenti pesato con il numero di utenti. Questi valori sono oltremodo influenzati dagli esercenti maggiori. In realtà il settore è caratterizzato da una forte differenziazione tra le varie tipologie di esercente, come indicato da un confronto con le medie aritmetiche : 41 milioni di lire/dipendente.anno per le gestioni in economia, 66 milioni per le aziende private, 72 milioni per le aziende pubbliche.

¹⁰³ I dati sugli investimenti riguardano 137 gestioni in economia e 212 imprese che hanno fornito dati completi per l'intero periodo 1992 - 96. Questi esercenti coprivano, rispettivamente, il 74 % e l'83 % degli utenti nelle loro categorie.

L'utile netto così valutato risulta nel complesso poco sensibile ai parametri di calcolo. Variazioni positive o negative del 10% nell'incidenza degli appalti esterni, delle altre spese o del costo relativo degli appalti esterni comportano variazioni di solo il 2% nell'utile netto. L'effetto di una analoga variazione nel numero di dipendenti per 1000 utenti o del costo unitario del lavoro è di circa il 7%. L'incognita principale riguarda il costo di investimento. Tuttavia, anche in questo caso, per ottenere una variazione nell'utile netto superiore al 10% occorre supporre una modifica di un punto percentuale nel tasso di interesse oppure una escursione del 25% nel costo di investimento annuo per utente. Nel complesso si può concludere che entro limiti ragionevoli di variazione delle ipotesi sottostanti, l'utile netto oscilla tra un valore minimo di 41 e uno massimo di 58 lire/m³.

7.4 Il quadro delle entrate degli enti locali

La rappresentatività dei dati sulle frequenze e sui valori dei corrispettivi illustrati ai punti 7.1 e 7.2 può ritenersi sufficientemente elevata da permettere una estensione statistica all'universo degli esercenti per ricavare una stima del quadro generale dei corrispettivi nel 1998. Le ipotesi di base di tale estensione sono che gli affidamenti per i quali non erano disponibili informazioni sui corrispettivi (classificati come "indefiniti" nella tavola 54) si distribuiscono tra le varie tipologie di corrispettivo in modo sostanzialmente analogo agli affidamenti per i quali le informazioni sono disponibili (nelle tavole 54 e 55). Inoltre, si suppone che i valori medi dei corrispettivi riportati nella tavola 56 sono applicabili agli affidamenti che hanno segnalato un dato tipo di corrispettivo senza fornirne il valore.

Nonostante le imperfezioni nei valori monetari, i dati riportati nella tavola 56 riproducono il valore effettivo per gli affidamenti che hanno dichiarato il valore dei corrispettivi e che, come già rilevato, rappresentano una percentuale elevata degli affidamenti nel loro complesso. Inoltre, la varianza riflessa nello scarto quadratico medio può ritenersi sufficientemente contenuta da permettere l'applicabilità dei valori medi ai rimanenti affidamenti con lo stesso tipo di corrispettivo con un accettabile grado di incertezza. Infatti, nella maggior parte dei casi (come si può vedere da un confronto tra le tavole 55 e 56) il campione di affidamenti che hanno dichiarato il valore rappresenta una frazione relativamente elevata (superiore al 60 - 70%) degli affidamenti che hanno dichiarato il corrispettivo, di modo che l'ipotesi di estensibilità non influenza materialmente il risultato finale.

Le uniche eccezioni numericamente significative riguardano i corrispettivi resi in natura e i diritti di proprietà¹⁰⁴. I corrispettivi resi in natura non destano preoccupazione in quanto rappresentano un contributo complessivamente contenuto delle entrate degli enti locali (circa il 2%). Un problema di rappresentatività potrebbe sussistere per i diritti di proprietà; a tale riguardo va tuttavia detto che in termini di volumi venduti il campione di affidamenti per i quali era disponibile il valore dei corrispettivi era pari al 40% del volume totale degli affidamenti con queste forme di corrispettivo (il 39% degli utenti e il 31% delle reti) e può quindi considerarsi accettabilmente rappresentativo dell'universo. Pertanto, per una valutazione di massima appare ragionevole applicare i dati medi raccolti nella tavola 56 all'universo degli affidamenti.

I risultati dell'estensione all'universo delle reti locali sono riportati nella tavola 58. Complessivamente le entrate degli enti locali determinate dal servizio di distribuzione del gas ammontavano nel 1998 a 436 miliardi di lire. Circa il 55% delle entrate provenivano dagli affidamenti diretti, il 23% dalle concessioni e il 21% dalle gestioni in economia. Nel complesso i contributi più significativi provengono dai diritti di proprietà e dai canoni, che incidevano, rispettivamente, per il 45 e il 32% del totale. Tuttavia, la distribuzione tra le diverse tipologie di corrispettivo varia notevolmente con il tipo di affidamento. Negli affidamenti diretti i diritti di proprietà e i canoni contribuiscono per l'84%; nelle concessioni, oltre ai canoni sono rilevanti le percentuali su parametri economici e i compensi correlati a parametri fisici che insieme coprono l'80% delle entrate; negli altri affidamenti i canoni da soli coprono l'82% del totale.

Il risultato più rilevante riguarda tuttavia la sproporzione che emerge tra affidamenti in concessione e le altre forme di affidamento in termini di entrate rispetto all'entità del servizio svolto. Ad esempio, gli esercenti in concessione hanno contribuito quasi il 60% al volume totale di gas venduto, ma solo il 23% alle entrate totali; viceversa gli affidamenti diretti con poco più del 30% delle vendite, hanno assicurato oltre il 55% delle entrate. La sproporzione viene messa in maggiore rilievo nella tavola 59 che presenta i valori medi delle entrate corrisposte dalle diverse forme di affidamento rapportati ai principali indicatori di attività. L'apparente divario è solo in piccola parte attribuibile all'elevata incidenza (oltre il 36%) di concessioni che non

¹⁰⁴ Nelle concessioni la rappresentatività per le *una tantum* e i canoni denominati in natura era pari, rispettivamente, al 31 % e al 21 %; negli affidamenti diretti la rappresentatività calava a meno del 10 % per i diritti di proprietà nel loro complesso.

prevedono alcun tipo di corrispettivo pagato dall'esercente. Infatti, escludendo dal computo gli affidamenti che hanno dichiarato di non corrispondere alcun compenso al comune, gli esborsi unitari rimangono sempre molto sbilanciati. Ad esempio, nel caso del volume (riportato nella tavola 59) gli esborsi medi unitari delle concessioni aumentano del 33% (rispetto ad appena l'11% per gli affidamenti diretti e le altre forme di affidamento) ma rimangono pur sempre oltre 3 volte inferiori.

7.5 L'incidenza sui ricavi netti degli esercenti

Il quadro dei compensi corrisposti ai comuni viene completato con un esame dei riflessi sul bilancio economico degli esercenti. L'Indagine ha raccolto a livello di ogni rete locale: i dati sui ricavi da vendite di gas comprensivi dei ricavi da quota fissa e da tariffa (escludendo i pagamenti per mora, anticipi, altre prestazioni e imposte) e, inoltre, i dati sul costo della materia prima. Pertanto, un esame dal punto di vista degli esercenti risulta possibile con riferimento all'incidenza delle uscite a favore degli enti locali rispetto ai ricavi degli esercenti al netto del costo della materia prima. Tali risultati vengono presentati nella tavola 60 e confermano in forma alternativa il minore carico a favore degli enti locali sostenuto dalle concessioni rispetto alle altre forme di affidamento. Nel caso delle concessioni, l'incidenza media risulta molto contenuta (inferiore al 5% dei ricavi netti), anche considerando nella media i soli affidamenti che pagano corrispettivi. Viceversa, nel caso degli affidamenti diretti l'incidenza è molto significativa (oltre il 20% dei ricavi netti) e rimane sempre 5 – 6 volte maggiore rispetto alle concessioni. Il carico relativo sostenuto dalle altre forme di affidamento risulta intermedio, a circa il 10% dei ricavi netti¹⁰⁵. L'incidenza risulta massima per le gestioni in economia che sottraggono mediamente oltre il 40% del ricavo netto come utile dell'attività.

I dati raccolti evidenziano una notevolissima variabilità nell'incidenza sui ricavi netti dei compensi riconosciuti agli enti locali, che è molto più ampia di quanto appare dalle differenze nei livelli medi riscontrati tra le varie forme di affidamento. Infatti, anche nell'ambito delle specifiche categorie di esercenti, l'incidenza varia su più ordini di grandezza, come evidenziato nella tavola 61. La maggior parte delle concessioni sono concentrate nella classe di incidenza da 2 a 5%, ma non sono trascurabili i casi di concessioni con esborsi che rappresentano meno dello 0,5% o oltre il 20% dei ricavi net-

¹⁰⁵Anche nell'ipotesi di considerare la maggior parte degli affidamenti "indefiniti" senza corrispettivo, l'incidenza diminuisce a poco meno del 9 %.

ti. Analogamente per gli affidamenti diretti, seppure la grande maggioranza è raggruppata nella classe da 20 a 50%, vi sono molti casi con esborsi inferiori al 5%. Un discorso simile vale anche per le gestioni in economia dove, tuttavia, si tratta di un utile netto anziché di un esborso. La forte disomogeneità nei trattamenti emerge chiaramente con riferimento al totale degli esercenti che evidenziano una distribuzione grosso modo piatta nell'intervallo tra 1 e 50%.

TAV. 54 - DISTRIBUZIONE DEGLI AFFIDAMENTI PER FORMA DI COMPENSO NEL 1998

	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	TOTALE
Indefinito	177	45	66	288
Nessuno	73	1.653	19	1.745
Esborso da parte del comune	14	14	11	39
Esborso da parte dell'esercente	505	2.840	19	3.364
una sola forma	422	2.261	17	2.700
due forme	74	479	1	554
tre forme	9	100	1	110
Totale affidamenti	769	4.552	115	5.436

TAV. 55 - FREQUENZA DEI CORRISPETTIVI NEL 1998

TIPO DI CORRISPETTIVO	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	TOTALE
Una tantum	32	1.126	2	1.160
monetario	28	157	0	185
in natura	4	969	2	975
Canoni e tasse annue	147	1.039	9	1.195
fisso	46	208	2	256
indicizzato	80	105	2	187
in natura	1	47	1	49
tassa di occupazione del sottosuolo	20	679	4	703
Percentuali su parametri economici	18	799	5	822
sui ricavi	6	121	0	127
sul margine di distribuzione	7	555	0	562
sulla quota gestione	5	36	2	43
sulla quota investimenti	0	62	3	65
sul costo della materia prima	0	25	0	25
Compensi su parametri fisici	29	460	3	492
sul numero di utenti	5	21	1	27
sul volume di gas acquistato	0	26	0	26
sul volume di gas erogato	24	413	2	439
Diritti di proprietà	311	0	0	311
partecipazione agli utili	251	0	0	251
interessi sul capitale conferito	60	0	0	60
Altro	60	94	3	157
sconto sul gas venduto al comune	0	25	0	25
vari	60	69	3	132
Totale	597	3.518	22	4.137

TAV. 56 - VALORE DEI CORRISPETTIVI ANNUI NEL 1998

TIPO DI CORRISPETTIVO	UNITÀ DI MISURA	AFFIDAMENTI DIRETTI			AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE			ALTRI AFFIDAMENTI		
		VALORE MEDIO	SQM	CAMPIONE	VALORE MEDIO	SQM	CAMPIONE	VALORE MEDIO	SQM	CAMPIONE
Una tantum										
monetario	lire/m di rete	920	701	28	413	559	130	-	-	0
in natura	lire/m di rete	-	-	0	221	417	298	139	-	1
Canoni e tasse annue										
fisso	lire/utente	56.679	50.182	29	10.722	42	194	86.490	35.018	2
indicizzato	lire/utente	49.744	42.233	74	15.956	28	92	-	-	0
in natura	lire/utente	35.897	-	1	11.224	14	10	-	-	0
tassa di occupazione del sottosuolo	lire/m di rete	159	131	20	142	0	593	153	131	4
Percentuali su parametri economici										
sui ricavi	lire/mc	3,3	2,1	3	24,9	35,3	121	-	-	0
sul margine di distribuzione	lire/mc	47,9	42,0	7	8,0	13,7	555	-	-	0
sulla quota gestione	lire/mc	98,3	1,0	2	16,0	12,8	36	-	-	0
sulla quota investimenti	lire/mc	-	-	0	21,6	30,6	62	69,6	82,9	2
sul costo della materia prima	lire/mc	-	-	0	7,3	12,7	25	-	-	0
Compensi su parametri fisici										
sul numero di utenti	lire/utente	18.595	5.802	5	53.523	52.028	21	60.748	-	1
sul volume di gas acquistato	lire/mc	-	-	0	4,0	6,9	26	-	-	0
sul volume di gas erogato	lire/mc	42,4	21,4	19	6,7	10,2	379	-	-	0
Diritti di proprietà										
partecipazione agli utili	lire/mc	45,6	48,4	13	-	-	0	-	-	0
interessi sul capitale conferito	lire/m di rete	1.816	1.910	13	-	-	0	-	-	0
Altro										
sconto sul gas venduto al comune	lire/mc	-	-	0	4,6	2,4	8	-	-	0
vari	lire/mc	27,6	22,4	46	25,0	36,5	29	-	-	0

Il campione si riferisce agli esercenti che hanno fornito il valore del corrispettivo.

SQM: Scarto Quadratico Medio

TAV. 57 - COSTI E RICAVI DELLE GESTIONI IN ECONOMIA NEL 1998

	NUMERO UTENTI					TOTALE
	< 0,5 MILA	0,5 - 2 MILA	2 - 5 MILA	5 - 10 MILA	> 10 MILA	
Dati generali						
Dipendenti per 1000 utenti	2,5	1,2	1,1	1,0	0,8	-
Costo del personale (Mlire/dipendente)	43,4	44,0	45,0	49,0	51,0	-
Incidenza appalti esterni (%)	44,0	37,0	33,0	30,0	27,0	
Incidenza spese generali (%)	13,0	11,9	10,3	8,4	6,0	-
Volume venduto (Mm ³)	21,4	237,8	579,0	471,8	556,8	1.866,8
Ricavi lordi (Mlire)	9.945	108.085	254.866	205.341	244.823	823.060
Costo della materia prima (Mlire)	5.981	76.511	188.471	152.343	181.911	605.217
Margine di distribuzione (Mlire)	3.964	31.574	66.395	52.998	62.912	217.843
Costi operativi (Mlire)	3.184	21.164	40.753	30.925	31.810	127.836
Personale	1.405	7.490	14.817	11.900	12.000	47.613
Investimento	601	6.397	14.059	11.513	13.733	46.303
Appalti	662	3.519	5.109	3.060	2.530	14.880
Altri	515	3.757	6.768	4.452	3.547	19.039
Utile netto (Mlire)	779	10.410	25.642	22.073	31.102	90.007
Utile unitario (lire/m ³)	36,5	43,8	44,3	46,8	55,9	48,2

I dati si riferiscono ai soli utenti civili.

TAV. 58 - ENTRATE DEI COMUNI PER TIPO DI CORRISPETTIVO NEL 1998 (MILIARDI DI LIRE)

TIPO DI CORRISPETTIVA	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	TOTALE
Una tantum	0,0	1,3	11,1	0,0	12,4
monetario	-	1,1	4,1	0,0	5,2
in natura	-	0,2	7,0	0,0	7,3
Canoni e tasse annue	0,0	98,1	39,2	3,7	141,0
fisso	-	15,6	16,1	0,5	32,2
indicizzato	-	82,5	20,5	3,1	106,0
in natura	-	0,0	0,3	0,1	0,4
tassa di occupazione del sottosuolo	-	0,1	2,3	0,0	2,4
Percentuali su parametri economici	0,0	3,6	23,5	0,2	27,3
sui ricavi	-	0,2	7,8	0,0	8,1
sul margine di distribuzione	-	3,1	11,9	0,0	15,0
sulla quota gestione	-	0,2	0,5	0,0	0,7
sulla quota investimenti	-	0,0	2,6	0,1	2,6
sul costo della materia prima	-	0,0	0,7	0,1	0,8
Compensi su parametri fisici	0,0	25,1	17,7	0,6	43,4
sul numero di utenti	-	1,0	2,7	0,0	3,7
sul volume di gas acquistato	-	0,0	0,7	0,0	0,7
sul volume di gas erogato	-	24,1	14,3	0,6	39,0
Diritti di proprietà	90,0	104,6	0,0	0,0	194,6
partecipazione agli utili	90,0	99,8	0,0	0,0	189,8
interessi sul capitale conferito	-	4,8	0,0	0,0	4,8
Altro	0,0	8,3	8,8	0,0	17,2
sconto sul gas venduto al comune	-	0,0	0,4	0,0	0,4
vari	-	8,3	8,5	0,0	16,8
Totale	90,0	241,0	100,4	4,5	435,9

TAV. 59 - ENTRATE UNITARIE DEI COMUNI NEL 1998

PARAMETRI DI RIFERIMENTO	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	TOTALE
Località servite (milioni di lire/località)	280,4	313,4	22,1	39,5	75,7
Utenti serviti (migliaia di lire/utente)	88,7	48,9	10,0	45,7	27,1
Lunghezza rete (milioni di lire/km)	6,8	5,3	0,8	2,5	2,4
Volume venduto (lire/mc)					
- tutti gli affidamenti	48,2	30,4	6,9	26,8	17,7
- esclusi gli affidamenti con nessun corrispettivo	48,2	33,8	9,2	29,8	21,7

Sono esclusi gli utenti e i volumi venduti in deroga.

TAV. 60 - INCIDENZA DEGLI ESBORSI AGLI ENTI LOCALI SUI RICAVI NETTI DEGLI ESERCENTI (MILIARDI DI LIRE)

	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	TOTALE
Tutti gli affidamenti					
Ricavi	823	3.387	7.549	130	11.889
Costo materia prima	605	2.194	4.478	83	7.360
Ricavi netti	218	1.194	3.070	47	4.529
Esborsi	90,0	241,0	100,4	4,5	435,9
Incidenza (%)	41,3	20,2	3,3	9,6	9,6
Affidamenti con esborsi					
Ricavi	823	2.938	5.573	123	9.457
Costo materia prima	605	1.920	3.244	79	5.848
Ricavi netti	218	1.018	2.329	44	3.609
Esborsi	90,0	241,0	100,4	4,5	435,9
Incidenza (%)	41,3	23,7	4,3	10,4	12,1

TAV. 61 - DISTRIBUZIONE DEGLI AFFIDAMENTI PER CLASSE DI INCIDENZA DELLE ENTRATE SUI RICA VI NETTI (%)

PARAMETRI DI RIFERIMENTO	GESTIONI IN ECONOMIA	AFFIDAMENTI DIRETTI	AFFIDAMENTI IN CONCESSIONE	ALTRI AFFIDAMENTI	TOTALE
< 0,5	0,4	0,0	3,1	0,0	2,5
0,5 - 1	0,8	0,0	9,6	6,3	7,5
1 - 2	0,4	0,9	18,2	0,0	14,2
2 - 5	5,4	2,4	32,3	6,3	25,8
5 - 10	9,7	4,7	25,0	25,0	21,0
10 - 20	24,7	18,1	8,6	18,8	11,3
20 - 50	56,0	66,6	2,8	43,8	16,3
> 50	2,7	7,3	0,3	0,0	1,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Esclude gli affidamenti con nessun corrispettivo o con corrispettivi pagati dal comune.

Redazione: Autorità per l'energia elettrica e il gas
 Servizio documentazione e studi

 Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano
 Tel. 02655651
 e-mail: info@autorita.energia.it

Progetto grafico: Barbara Forni, Sergio Menichelli

Impaginazione : Ruta Fotolito e Prestampa, Milano

Stampa: Arti Grafiche Stefano Pinelli S.r.l., Milano