

DELIBERAZIONE 25 OTTOBRE 2022

525/2022/R/GAS

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI APPLICAZIONE DEL TETTO AL RICONOSCIMENTO
TARIFFARIO DEGLI INVESTIMENTI NELLE LOCALITÀ IN AVVIAMENTO**

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1224^a riunione del 25 ottobre 2022

VISTI:

- la direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come successivamente modificata e integrata (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, come successivamente modificato e integrato (di seguito decreto legislativo 164/00);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- il decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, come convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 e successivamente modificato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, come successivamente modificato e integrato;
- il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77 (di seguito: decreto-legge 34/20);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 marzo 2022 (di seguito: dPCM 29 marzo 2022);
- la deliberazione dell'Autorità per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 12 dicembre 2013, 573/2013/R/GAS (di seguito: deliberazione 573/2013/R/GAS);
- la deliberazione dell'Autorità 24 luglio 2014, 367/2014/R/GAS, nonché il suo Allegato A, recante "Regolazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019" (di seguito: RTDG 2014-2019);
- la deliberazione dell'Autorità 1 dicembre 2016, 704/2016/R/GAS (di seguito: deliberazione 704/2016/R/GAS);
- la deliberazione dell'Autorità 19 marzo 2019, 98/2019/R/GAS (di seguito: deliberazione 98/2019/R/GAS);
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2019, 570/2019/R/GAS, come successivamente modificata e integrata (di seguito: deliberazione 570/2019/R/GAS);
- la Parte II del Testo Unico delle disposizioni della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione

2020-2025 (TUDG), recante “Regolazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2020-2025”, approvata con la deliberazione 570/2019/R/GAS, come successivamente modificata e integrata (di seguito: RTDG);

- la deliberazione dell’Autorità 1 aprile 2020, 106/2020/R/GAS (di seguito: deliberazione 106/2020/R/GAS);
- la segnalazione dell’Autorità a Parlamento e Governo del 27 ottobre 2020, 406/2020/I/GAS;
- la deliberazione dell’Autorità 3 novembre 2020, 435/2020/R/GAS (di seguito: deliberazione 435/2020/R/GAS);
- la deliberazione dell’Autorità 5 aprile 2022, 154/2022/R/GAS (di seguito: deliberazione 154/2022/R/GAS);
- la deliberazione dell’Autorità 3 maggio 2022, 194/2022/R/GAS;
- la deliberazione dell’Autorità 28 giugno 2022, 279/2022/R/COM;
- la deliberazione dell’Autorità 24 ottobre 2022, 528/2022/R/GAS (di seguito: deliberazione 528/2022/R/GAS);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 15 ottobre 2019, 410/2019/R/GAS (di seguito: documento per la consultazione 410/2019/R/GAS);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 30 novembre 2021, 539/2021/R/GAS (di seguito: documento per la consultazione 539/2021/R/GAS);
- il documento per la consultazione dell’Autorità 19 luglio 2022, 337/2022/R/GAS (di seguito: documento per la consultazione 337/2022/R/GAS).

CONSIDERATO CHE:

- con la deliberazione 573/2013/R/GAS l’Autorità ha previsto di applicare un tetto all’ammontare riconosciuto a copertura dei costi di capitale nelle località in avviamento a partire dall’anno 2017, avviando un procedimento finalizzato, tra l’altro, all’individuazione del medesimo tetto;
- con la deliberazione 704/2016/R/GAS l’Autorità ha poi previsto che il tetto al riconoscimento dei costi di capitale nelle località in avviamento fosse applicato:
 - a partire dall’anno 2018, in relazione agli investimenti realizzati a partire dall’anno 2017;
 - anche negli anni successivi al primo triennio e rappresentato da una soglia massima in termini di spesa per utente servito pari a 5.250 euro/pdr, espressa a prezzi 2017;
 - in presenza di investimenti coperti con contributi pubblici, con riferimento alla restante quota degli investimenti non coperta da contributi pubblici;
 - sia con riferimento alle imprese distributrici che gestiscano il servizio per ambito comunale o sovra-comunale, sia con riferimento alle imprese distributrici che si aggiudichino le gare per l’affidamento del servizio per ambito territoriale minimo;
- con deliberazione 98/2019/R/GAS l’Autorità ha approvato le tariffe di riferimento definitive per i servizi di distribuzione e misura del gas, per l’anno 2018,

applicando per la prima volta il tetto di cui alla deliberazione 704/2016/R/GAS, escludendo, secondo la prassi adottata, le località tariffarie interessate da un cambio della tipologia di gas erogato, per le quali assume rilievo l'anno di prima fornitura relativo alla tipologia di gas preesistente;

- come noto, il predetto tetto ai riconoscimenti tariffari, disposto dalla deliberazione 704/2016/R/GAS, è stato impugnato da alcuni operatori dinnanzi al giudice amministrativo, il quale, però, ha ritenuto pienamente legittima la decisione dell'Autorità; in particolare, il Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 778/2020, 770/2020, 780/2020, ha ritenuto coerente il tetto previsto dall'Autorità con le disposizioni del decreto legislativo 164/00 in materia tariffaria e col relativo principio di efficienza sancito dalla legge 481/95, evidenziando, tra l'altro, che *“[I]a metanizzazione non è quindi un obiettivo sempre perseguibile ma va accordato a una valutazione in concreto dei costi da affrontare per ottenerla. Una tale opzione totalizzante non può essere neppure dedotta dalle disposizioni di cui agli artt. 1, comma 2, e 2, comma 12, lett. e) della legge n. 481 del 1995, e nell'art. 23, commi 2 e 4, de d.lgs. n. 164 del 2000, atteso che da esse si deduce certamente un principio di favor in relazione alla adeguata diffusione delle reti di trasporto e distribuzione, senza tuttavia che tale preferenza debba andare a discapito del necessario controllo dei costi a essa collegati”*;
- come più volte ribadito anche dall'Autorità, e condiviso dal giudice, infatti, la decisione di fissare tetti ai riconoscimenti tariffari per gli investimenti effettuati costituisce un bilanciamento necessario dell'estensione degli ambiti di socializzazione dei costi, finalizzato a evitare distorsioni in termini di efficienza nelle decisioni di investimento delle imprese esercenti il servizio di distribuzione, dovute al fatto che i distributori potevano ribaltare i costi degli stessi sostenuti anche sui clienti finali non appartenenti alle località servite, ma comunque compresi nel macro-ambito tariffario, così diluendone l'impatto, senza curarsi della sostenibilità dell'investimento, ossia senza verificare che i benefici attesi superassero i costi;
- successivamente, con la deliberazione 570/2019/R/GAS, è stata approvata la Parte II del Testo Unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2020-2025 (TUDG), relativa alla regolazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2020-2025 (quinto periodo di regolazione);
- con specifico riferimento agli investimenti effettuati nelle località in avviamento, l'Autorità, in ossequio al principio di efficienza sancito dall'articolo 1 della legge 481/95, ha confermato la decisione di adottare meccanismi volti a contenere il riconoscimento tariffario degli investimenti che superino una soglia di spesa per utente servito (cfr., più ampiamente, la parte motiva della suddetta deliberazione 570/2019/R/GAS), precisando altresì che tali meccanismi avrebbero trovato applicazione con riferimento a tutte le località con anno di prima fornitura successivo al 2017, indipendentemente dall'anno di affidamento della concessione;

- in particolare, come chiarito nella parte di motivazione della deliberazione 570/2019/R/GAS, l’Autorità ha ritenuto opportuno:
 - confermare l’adozione del tetto ai riconoscimenti dei costi di capitale nella misura fissata con la deliberazione 704/2016/R/GAS, prevedendo che il valore del tetto venisse aggiornato annualmente applicando il deflatore degli investimenti fissi lordi, e prevedendo che tale misura fosse applicata a tutte le località con anno di prima fornitura (di seguito: *APF*) successivo al 2017, indipendentemente dall’anno di affidamento della concessione;
 - confermare l’orientamento a prevedere un regime articolato in più fasi, come già individuate nel documento per la consultazione 410/2019/R/GAS:
 - una prima fase della durata di tre anni (compreso l’*APF*) in cui gli investimenti siano riconosciuti integralmente;
 - una seconda fase, con avvio dal quarto anno di gestione del servizio, in cui trovi applicazione un tetto calcolato sulla base di una valutazione prospettica dei punti di riconsegna che potenzialmente potrebbero essere connessi alla rete, basata sulle curve di penetrazione dell’utenza tipiche di ciascun ambito tariffario;
 - una terza fase, con avvio dal sesto anno di gestione del servizio, in cui, qualora risulti superato il tetto, si proceda alla decurtazione retroattiva degli investimenti riconosciuti a partire dal primo anno di gestione del servizio, con un piano di rientro di durata triennale;
- con la deliberazione 106/2020/R/GAS, l’Autorità ha quindi rideterminato le tariffe di riferimento definitive per l’anno 2018, in coerenza con i criteri circa l’articolazione del meccanismo in più fasi sopra ricordati.

CONSIDERATO CHE:

- in relazione alle modalità applicative del tetto al riconoscimento dei costi di capitale, in coerenza con la deliberazione 570/2019/R/GAS con il documento per la consultazione 539/2021/R/GAS, l’Autorità - in disparte il sopraggiunto articolo 114-ter del decreto-legge 34/20 e le posizioni dell’Autorità rimarcate nella propria Segnalazione a Parlamento e Governo del 27 ottobre 2020, 406/2020/I/GAS, su cui si veda *infra* - ha illustrato i propri orientamenti con riferimento ai seguenti aspetti:
 - individuazione puntuale della decorrenza delle fasi applicative del meccanismo;
 - determinazione degli indici di diffusione del servizio, ai fini della valutazione prospettica dei punti di riconsegna che potenzialmente potrebbero essere connessi alla rete, funzionali alla verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa per utente servito prevista dall’articolo 33, comma 3, della RTDG (di seguito richiamata come: soglia unitaria massima di spesa) nella seconda fase;
 - modalità operative di verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa e di eventuale applicazione del tetto nella seconda fase;

- determinazione e applicazione dell'eventuale decurtazione retroattiva degli investimenti prevista nella terza fase in caso di superamento della soglia unitaria massima di spesa;
- con riferimento all'individuazione puntuale delle fasi applicative, l'Autorità ha prospettato che:
 - la prima fase triennale di gestione del meccanismo decorra a partire dalle tariffe relative all'anno tariffario successivo all'*APF*, nella quale trovano riconoscimento per la prima volta anche gli investimenti entrati in esercizio nel corso del medesimo *APF*;
 - la seconda fase del meccanismo sia applicata alle tariffe di riferimento degli anni tariffari *APF+4* e *APF+5*; in tali anni, nei casi in cui la spesa di capitale unitaria effettiva risulti superiore alla soglia unitaria massima di spesa, trova applicazione il tetto al riconoscimento dei costi di capitale;
 - la terza fase decorra a partire dalle tariffe di riferimento dell'anno tariffario *APF+6*; in caso di superamento della soglia, si proceda a determinare e applicare una decurtazione con un piano di rientro triennale, prevedendo a tale fine che l'ammontare annuo oggetto di decurtazione tariffaria sia computato nell'ambito dei ricavi ammessi dalle tariffe di riferimento, a partire dalla perequazione dei ricavi relativi alle tariffe per l'anno *APF+6* e fino alla perequazione dei ricavi per l'anno *APF+8*;
- in relazione alla determinazione degli indici di diffusione del servizio di distribuzione per la valutazione prospettica dei punti di riconsegna che potenzialmente potrebbero essere connessi alla rete, funzionali alla verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa nella seconda fase, nel medesimo documento per la consultazione 539/2021/R/GAS, l'Autorità ha prospettato:
 - di basare la valutazione prospettica del numero di punti di riconsegna con riferimento alla situazione riscontrabile al termine del sesto anno di gestione (*APF+5*), sulla base di indici di diffusione del servizio;
 - di determinare i suddetti indici di diffusione del servizio sulla base dell'incidenza dei punti di riconsegna connessi al termine del sesto anno di gestione del servizio, rispetto alla popolazione residente, come risultante dall'edizione più aggiornata del "Bilancio demografico e popolazione residente al 31 dicembre" pubblicata dall'ISTAT;
 - di fare riferimento ai dati relativi alle metanizzazioni più recenti (a partire dall'anno 2005 e fino all'anno 2014) e di adottare indici di diffusione differenziati per ambito tariffario, prospettando per la regione Sardegna l'applicazione dell'indice di diffusione previsto per l'Ambito Meridionale;
- con riferimento alla verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa nella seconda fase, l'Autorità ha prospettato che, in caso di superamento della soglia, si proceda a:
 - definire un coefficiente di riduzione del capitale investito, determinato come rapporto tra la spesa unitaria massima prevista e la spesa unitaria effettiva

- rilevata in ciascuno degli anni relativi alla seconda fase, calcolata sulla base del numero di punti di riconsegna attesi al sesto anno di gestione;
- applicare detto coefficiente alle voci che compongono la spesa di capitale (immobilizzazioni lorde in esercizio, contributi pubblici e saldo delle immobilizzazioni in corso), ai fini della determinazione del capitale investito netto oggetto di riconoscimento tariffario in ciascun anno;
 - con riferimento alla terza fase del meccanismo, l’Autorità ha prospettato di:
 - verificare il superamento della soglia unitaria massima di spesa, a partire dalle tariffe relative all’anno tariffario *APF+6*, utilizzando il numero di punti di riconsegna effettivamente serviti nell’anno *APF+5*, in luogo del numero di punti di riconsegna prospettici determinati sulla base degli indici di diffusione del servizio di distribuzione sopra richiamati;
 - prevedere che, qualora la spesa unitaria effettiva risulti superiore alla soglia unitaria massima di spesa, in sede di determinazione delle tariffe di riferimento definitive relative all’anno tariffario *APF+6*:
 - i costi di capitale siano riconosciuti fino al limite massimo ammesso dalla soglia unitaria massima di spesa individuata all’articolo 33 della RTDG, applicando il coefficiente correttivo di riduzione del capitale investito determinato in funzione dei punti di riconsegna effettivamente serviti nell’anno *APF+5*;
 - siano determinati i maggiori riconoscimenti percepiti dall’impresa a partire dalle tariffe relative all’anno *APF+1* e fino alle tariffe relative all’anno *APF+5*, calcolati come differenza tra quanto è stato effettivamente riconosciuto nelle tariffe di riferimento e quanto sarebbe stato riconosciuto in ciascun anno a partire da valori stratificati “ridotti”, determinati applicando il coefficiente correttivo sopra richiamato;
 - applicare l’eventuale decurtazione tariffaria nell’ambito dei meccanismi di perequazione dei ricavi previsti dalla RTDG a partire dalla perequazione dei ricavi tariffari relativi al suddetto anno tariffario *APF+6* e fino all’anno tariffario *APF+8*;
 - qualora la spesa unitaria effettiva risulti inferiore o pari al valore massimo ammissibile determinato sulla base della soglia individuata nella RTDG e qualora, nel corso della seconda fase, sia stato applicato il tetto di cui all’articolo 33, comma 3, della RTDG, rideterminare le tariffe di riferimento degli anni tariffari relativi alla seconda fase, utilizzando i dati di investimento effettivi dell’impresa in luogo dei valori “ridotti” per effetto del tetto, con conseguente rideterminazione degli ammontari di perequazione generale relativi ai medesimi anni.

CONSIDERATO CHE:

- con riferimento alla decorrenza delle fasi del meccanismo, le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione hanno evidenziato sostanziale condivisione;

- anche tenuto conto della suddetta condivisione riscontrata, l’Autorità, al fine di riflettere il regime articolato in più fasi come prospettate nel documento per la consultazione 539/2021/R/GAS, ha ritenuto opportuno anticipare un primo aggiornamento delle disposizioni dell’articolo 33 della RTDG e, a tal fine, ha adottato la deliberazione 154/2022/R/GAS, che modifica l’articolo 33 della RTDG e, in particolare, definisce:
 - i. una prima fase della durata di tre anni successivi all’anno di prima fornitura, con riconoscimento integrale degli investimenti;
 - ii. una seconda fase, con avvio dal quarto anno di gestione del servizio successivo all’anno di prima fornitura, in cui trovi applicazione un tetto calcolato sulla base di una valutazione prospettica dei punti di riconsegna che potenzialmente potrebbero essere connessi alla rete, basata sulle curve di penetrazione dell’utenza tipiche di ciascun ambito tariffario che saranno definite con successivo provvedimento dell’Autorità;
 - iii. una terza fase, con avvio dal sesto anno di gestione del servizio successivo all’anno di prima fornitura, in cui, qualora risulti superato il tetto, si proceda alla decurtazione retroattiva degli investimenti riconosciuti a partire dall’anno di prima fornitura, con un piano di rientro di durata triennale.

CONSIDERATO CHE:

- con riferimento alla determinazione degli indici di diffusione del servizio per l’individuazione dei punti di prelievo prospettici al sesto anno di gestione, le osservazioni pervenute hanno evidenziato quanto segue:
 - parziale condivisione del periodo di riferimento per la determinazione degli indici di diffusione; taluni dei soggetti che hanno formulato osservazioni propongono di utilizzare come riferimento temporale l’anno *APF+10* in luogo dell’anno *APF+5*;
 - sostanziale condivisione del riferimento temporale alle metanizzazioni più recenti e della differenziazione degli indici di diffusione per ambito tariffario; un soggetto ha evidenziato che l’adozione di valori medi non differenziati per ambito tariffario sarebbe preferibile per ragioni di semplificazione amministrativa;
 - un soggetto ha evidenziato la complessità del meccanismo in relazione al numero di località interessate;
 - un soggetto ha osservato che un indice basato sulla popolazione residente secondo i dati ISTAT potrebbe risultare falsato da residenti che non abitano effettivamente e anche dalle case sparse;
- in relazione alle modalità applicative del tetto all’ammontare dei costi di capitale riconosciuti nella seconda fase, le osservazioni pervenute hanno evidenziato quanto segue:

- taluni soggetti hanno condiviso le modalità applicative in relazione agli obiettivi di efficacia e contenimento dell'onerosità amministrativa del meccanismo;
- taluni soggetti propongono, laddove il gestore abbia già consuntivato un numero di punti di riconsegna attivi superiori a quanto ipotizzato nella curva di penetrazione, di prevedere l'utilizzo fin da subito del dato effettivo in luogo di quello prospettico;
- un soggetto condivide le modalità di individuazione della spesa effettiva unitaria e le modalità applicative del tetto, proponendo l'introduzione di una franchigia all'applicazione del coefficiente di riduzione del capitale investito;
- taluni soggetti hanno evidenziato che il meccanismo dovrebbe trovare applicazione dal 2026, onde permettere agli operatori di disporre di un quadro certo e chiaro prima di effettuare gli investimenti, nonché l'opportunità di esclusione dal meccanismo nei casi di impegni assunti prima della delibera 704/2016/R/GAS, oltre che ai casi ricompresi nell'ambito dell'articolo 114-ter introdotto dal decreto-legge 34/20; pertanto, essi ritengono che il tetto introdotto a valere sugli investimenti nelle località con anno di prima fornitura successivi al 2017, si porrebbe in senso contrario rispetto al generale principio di legittimo affidamento sopra espresso, ma anche a quello della *cost reflectivity*, e, con specifico riferimento alla Sardegna, anche al decreto legislativo 164/00, nella parte a tutela delle aree in corso di metanizzazione e di quelle con elevati costi unitari;
- a quest'ultimo riguardo, prima di proseguire, è bene ribadire che le considerazioni pervenute e sintetizzate nel precedente alinea – che principalmente reiterano tesi già avanzate nell'ambito del procedimento concluso con la deliberazione 570/2019/R/GAS, e confutate nella motivazione di tale provvedimento (fa eccezione il richiamo all'articolo 114-ter di cui al decreto-legge 34/20, su cui però si rinvia al successivo gruppo di considerati) – sono destituite di fondamento:
 - come già chiarito in altre occasioni dall'Autorità (tra cui anche con la deliberazione 579/2019/R/GAS), l'assetto delle funzioni di regolazione tariffaria assegnate all'Autorità (sia dalla legge 481/95, sia dal decreto legislativo 164/00) non può incontrare un limite nello specifico contenuto degli affidamenti in essere, come pretendono le imprese; piuttosto è il contenuto degli affidamenti che deve adeguarsi al contenuto della regolazione (che eventualmente devono essere rivisti in coerenza con l'aggiornamento di tale regolazione), tecnico ed economica, del servizio di distribuzione che la legge assegna esclusivamente all'Autorità (e non alla definizione pattizia tra ente affidante e affidatario del servizio);
 - con riferimento invece alla metanizzazione della Regione Sardegna, l'applicazione del tetto al riconoscimento degli investimenti risulta pienamente coerente e conforme con quanto sancito dal dPCM 29 marzo 2022, il quale, tra l'altro, prevede che l'Autorità adotti misure adeguate a consentire, “*nei limiti di costi efficienti*”, l'applicazione, almeno per il quinquennio decorrente dall'1 gennaio 2022, di tariffe di distribuzione “*in*

linea con quelle di ambiti tariffari con costi assimilabili, come individuati dalla regolazione tariffaria”; non vi sono pertanto valide ragioni per esentare la Regione Sardegna dall’applicazione dell’istituto in commento;

- in relazione alle modalità applicative della terza fase, le osservazioni pervenute hanno evidenziato:
 - l’opportunità di precisare che, nella terza fase, la verifica sul superamento della soglia unitaria massima di spesa per utente servito sia effettuata anche negli anni successivi;
 - l’esigenza di meglio precisare quello che avviene successivamente alla verifica di superamento della soglia unitaria massima fissata per l’anno tariffario *APF+6*;
- in relazione alla modalità applicative dell’eventuale decurtazione tariffaria prevista in caso di superamento della soglia nella terza fase, le osservazioni pervenute hanno evidenziato:
 - condivisione dell’applicazione della decurtazione nell’ambito dei meccanismi di perequazione;
 - necessità di precisare i casi di conguaglio a favore delle imprese in caso di rideterminazione delle tariffe “ridotte” per effetto dell’applicazione del tetto ai riconoscimenti di capitale nella seconda fase;
 - necessità di chiarimenti in relazione alle modalità di valorizzazione della decurtazione;
 - necessità di esplicitare che tali modalità operative comportano una revisione dei riconoscimenti tariffari e che pertanto gli eventuali conguagli possano agire sia in senso negativo (riducendo gli importi già percepiti dal gestore, ma ad esso non più spettanti in base agli esiti delle verifiche condotte sulla soglia unitaria di spesa), che in senso positivo (accrescendo gli importi precedentemente erogati in entità ridotta, a causa dell’applicazione del tetto ex articolo 33, comma 3 della RTDG durante la seconda fase del meccanismo).

CONSIDERATO CHE:

- come anticipato, l’articolo 114-ter del decreto-legge 34/20 ha modificato l’articolo 23 del decreto legislativo 164/00, introducendo un nuovo comma *4bis*, ai sensi del quale, “[l]e estensioni e i potenziamenti di reti e di impianti esistenti nei comuni già metanizzati e le nuove costruzioni di reti e di impianti di comuni da metanizzare” appartenenti a determinate zone territoriali (territori montani appartenenti alla zona climatica F di cui al DPR n. 412/93; territori oggetto di programmi di metanizzazione del Mezzogiorno) “si considerano efficienti e già valutati positivamente ai fini dell’analisi dei costi e dei benefici per i consumatori”, e sono ammessi dall’Autorità a “integrale riconoscimento tariffario”;
- tale disposizione legislativa – nell’evidente tentativo di superare le pronunce giudiziarie formatesi sulla deliberazione 704/2016/R/GAS sopra richiamate

(pronunce peraltro rese nei confronti di distributori ubicati proprio nelle zone territoriali ivi considerate) – pone in capo all’Autorità l’obbligo di riconoscere un’integrale copertura tariffaria degli investimenti relativi al potenziamento o alla nuova costruzione di reti e impianti in comuni metanizzati o da metanizzare in specifiche località del Paese, introducendo, a tal fine, una presunzione assoluta che sancisce, come se fosse stata positivamente verificata, l’efficienza e la convenienza per i consumatori (in termini di costi-benefici) degli investimenti compiuti nelle predette località, superando la regola generale prevista per gli sviluppi infrastrutturali delle reti di distribuzione del gas naturale, che, invece, richiede lo svolgimento di analisi costi-benefici;

- più specificamente, la norma in discorso produce una duplice ricaduta:
 - da un lato, ai fini della disciplina relativa agli ambiti tariffari, vieta all’Autorità di applicare il c.d. tetto agli investimenti ai fini dei riconoscimenti tariffari relativi alle località interessate;
 - dall’altro lato, ai fini della disciplina dei criteri di valutazione dei bandi di gara, che l’Autorità è tenuta a compiere, vieta a quest’ultima di subordinare il riconoscimento tariffario degli investimenti agli esiti dell’analisi costi-benefici;
- peraltro, con riferimento all’applicazione delle disposizioni del suddetto articolo 114-ter, con deliberazione 435/2020/R/GAS, l’Autorità ha avviato un procedimento relativo:
 - ai criteri individuati dall’Autorità per la formulazione delle osservazioni ai bandi di gara trasmessi dalle stazioni appaltanti ai sensi delle disposizioni dell’articolo 9, comma 2, del dm 226/11;
 - alla revisione degli ambiti tariffari riferiti alla tariffa obbligatoria applicata nei punti di riconsegna, nel quale valutare tempi e modi per la riduzione degli ambiti di socializzazione già prospettata nell’articolo 5 della deliberazione 570/2019/R/GAS;
- nell’ambito del suddetto procedimento, è stato pubblicato il documento per la consultazione 337/2022/R/GAS, in tema di criteri per le formulazioni delle osservazioni ai bandi di gara, rinviando a successivo documento l’analisi e gli orientamenti in tema di revisione degli ambiti tariffari;
- in dettaglio, per quel che qui rileva, il predetto documento per la consultazione 337/2022/R/GAS, sommandosi a quanto indicato nella segnalazione 406/2020/I/GAS (che pure deve intendersi qui interamente richiamata), ha diffusamente evidenziato gli aspetti di criticità e di illegittimità della disposizione introdotta dall’articolo 114-ter;
- conseguentemente, l’Autorità – almeno nelle more del procedimento di revisione degli ambiti tariffari – ha espresso il proprio orientamento a disapplicare l’articolo 114-ter: infatti, con tale disposizione il legislatore nazionale si è sostituito all’Autorità, sia con riferimento all’attività istruttoria relativa alla valutazione dell’efficienza degli investimenti, sia nella decisione di riconoscere incondizionatamente i relativi costi, con ciò contravvenendo ai limiti negativi che

discendono per il legislatore nazionale dagli articoli 39, par. 4, e 41, par. 1, lettera a), della direttiva 2009/73/CE;

- dette disposizioni comunitarie, impongono agli Stati membri di garantire *“l’indipendenza dell’autorità di regolamentazione [...] affinché essa eserciti i suoi poteri con imparzialità e trasparenza”* e possa *“prendere decisioni autonoma, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico”*, in una serie di materie ben precise tra cui anche quella di *“stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasporto o di distribuzione o le relative metodologie di calcolo”*; da tali norme discende quindi un preciso vincolo negativo per gli Stati membri, ossia un divieto di frustrare l’esercizio delle suddette competenze, sostituendosi ad esempio alla stessa Autorità nell’attività istruttoria e di decisione sulle specifiche proposte tariffarie, come avvenuto con l’articolo 114-ter introdotto dal decreto-legge 34/20;
- poiché, come noto, i c.d. limiti negativi che discendono da previsioni di direttive comunitarie hanno efficacia diretta nell’ordinamento nazionale, l’Autorità (che, in quanto pubblica amministrazione è pure tenuta, al pari del giudice nazionale, a disapplicare la legislazione nazionale contrastante col diritto dell’Unione) ha ritenuto doveroso disapplicare il citato articolo 114-ter; e ciò non solo con riferimento ai criteri per la formulazione di osservazioni ai bandi di gara, ma anche con riferimento al connesso istituto del c.d. tetto agli investimenti previsto dalla deliberazione 570/2019/R/GAS (cfr. § 4.14 documento per la consultazione 337/2022/R/GAS);
- rispetto a tale orientamento, sono pervenute diverse osservazioni critiche (da parte di alcuni distributori e di enti locali) delle quali si deve anche dare qui conto, nei limiti di quanto qui rilevante; in particolare, e in estrema sintesi:
 - (a) è stata contestata anzitutto la stessa scelta di rappresentare l’intenzione di disapplicare l’articolo 114-ter anche ai fini tariffari, del tetto agli investimenti, nell’ambito di una consultazione avente a oggetto un tema differente, quale quello delle osservazioni ai bandi di gara;
 - (b) è stato sostenuto che non vi sarebbero i presupposti per una disapplicazione, essendo le disposizioni invocate dall’Autorità, a tal fine, norme contenute in una direttiva, quindi non direttamente applicabili; piuttosto, la previsione di tetti agli investimenti sarebbe, a dire di alcuni soggetti, incompatibile col decreto legislativo 164/00, laddove prevede che le tariffe di distribuzione non devono penalizzare le aree in corso di metanizzazione e quelle con elevati costi unitari (articolo 23, comma 4);
 - (c) si sarebbe comunque formato, in capo ai distributori interessati, un legittimo affidamento sul pieno riconoscimento tariffario degli investimenti di cui parla l’articolo 114-ter, dato il lungo tempo trascorso dalla sua entrata in vigore e da alcuni atti della stessa Autorità che avrebbero fatto salvo proprio quanto disposto da tale norma;
 - (d) è stato affermato che l’intervento dell’Autorità determinerebbe incertezza sull’efficiente gestione delle stesse gare di affidamento, mettendo non solo in crisi i distributori, ma andando anche a detrimento dei clienti finali, che

- verrebbero pregiudicati e discriminati rispetto agli altri clienti che possono beneficiare della fornitura di gas naturale;
- tutte le considerazioni critiche svolte dai soggetti intervenuti, e sopra sinteticamente richiamate, sono destituite di fondamento per le seguenti ragioni:
 - innanzi tutto, diversamente dalle considerazioni critiche di cui alla precedente lettera (a), appare evidente che la disapplicazione dell'articolo 114-ter non può che comportare l'applicazione di tutti gli istituti regolatori su cui essa interferisce, con la conseguenza che, sebbene il profilo di maggiore evidenza in cui si realizza tale interferenza (illegittima) sia quello delle valutazioni dei bandi di gara (oggetto principale del documento per la consultazione 337/2022/R/GAS), essa evidentemente incide anche sull'applicazione dell'istituto del tetto agli investimenti, con la conseguenza che la disposizione di legge non può essere disapplicata solo con riferimento al primo aspetto, senza esserlo anche sul secondo; in ogni caso, il documento per la consultazione 337/2022/R/GAS ha consentito di dispiegare un pieno contraddittorio con i soggetti interessati;
 - in secondo luogo, errate sono le affermazioni secondo cui non vi sarebbero i presupposti per compiere una disapplicazione; come sopra chiarito, la disapplicazione avviene rispetto a un preciso limite negativo che discende dalle disposizioni della direttiva 2009/73/CE sopra richiamate (e, come noto, i limiti negativi derivanti dalle direttive comunitarie sono direttamente applicabili nel diritto nazionale); inoltre, che il tetto agli investimenti sia pienamente compatibile col decreto legislativo 164/00, ivi compreso col principio di non penalizzazione delle aree del Mezzogiorno e con elevati costi unitari, è stato chiaramente affermato dal Consiglio di Stato nelle citate sentenze nn. 778/2020, 770/2020 e 780/2020, alle quali pertanto ci si limita a rinviare;
 - parimenti infondati sono gli argomenti sul legittimo affidamento, richiamati alla precedente lettera (c); da un lato, infatti, è noto che alcun affidamento può formarsi rispetto a una disposizione illegittima, la cui illegittimità è stata denunciata dall'Autorità in più atti amministrativi (sin dalla citata segnalazione 405/2020/I/GAS); dall'altro lato, inoltre, è lo stesso Consiglio di Stato che, con la sentenza 2924/2022, ha precisato che la “concreta applicazione [dell'articolo 114-ter] è comunque soggetta alla valutazione della potestà regolatoria dell'Autorità [...]” che non solo può stabilirne le modalità esecutive, ma anche, se del caso, “contestarne il portato giuridico nelle forme previste”; in coerenza con quest'ultima precisazione, pertanto, l'Autorità è chiamata dunque, sussistendone i presupposti, a disapplicare la norma legislativa in esame, incompatibile coi limiti negativi discendenti dalla direttiva 2009/73/CE sopra richiamati;
 - quanto, infine, ai paventati effetti destabilizzanti della disapplicazione per distributori e clienti, richiamati alla precedente lettera (d), si tratta di mere petizioni di principio, in quanto, con riferimento agli investimenti dei distributori, si tratta di applicare, anche nelle località contemplate

dall'articolo 114-ter, l'ordinaria regolazione tariffaria, che assicura una congrua remunerazione del capitale investito, sebbene in coerenza col fondamentale principio di efficienza che, nel settore del gas (in cui il gas non costituisce un servizio insostituibile come l'energia elettrica), risulta incompatibile con il riconoscimento di investimenti che non risultino economici;

- come detto sopra, è sempre il giudice amministrativo, infatti, ad aver chiarito che la metanizzazione non è *“un obiettivo sempre perseguibile ma va accordato a una valutazione in concreto dei costi da affrontare per ottenerla”*: i clienti finali che possono accedere a forme alternative al gas naturale, ma più economiche, non risultano affatto discriminati rispetto a coloro che accedono alla fornitura di gas; è piuttosto vero il contrario: l'eventuale assenza di tetti agli investimenti rischia di scaricare su altri cittadini il costo d'un investimento che andrebbe a beneficio di altri e diversi clienti;
- in merito all'applicazione delle disposizioni dell'articolo 114-ter del decreto-legge 34/2020, con la deliberazione 528/2022/R/GAS, l'Autorità ha concluso il procedimento avviato al punto 1, lettera a) della deliberazione 435/2020/R/GAS, relativo ai criteri per la formulazione delle osservazioni ai bandi di gara trasmessi dalle stazioni appaltanti ai sensi delle disposizioni dell'articolo 9, comma 2, del decreto 226/11.

RITENUTO OPPORTUNO:

- con riferimento all'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 della RTDG, confermare in linea generale quanto prospettato nel documento per la consultazione 539/2021/R/GAS, prevedendone l'applicazione a tutte le località con anno di prima fornitura successivo al 2017, indipendentemente dall'anno di affidamento della concessione, e includendo in tali località anche le località situate nella regione Sardegna, in linea col ricordato dPCM 29 marzo 2022, nonché le località interessate dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 114-ter introdotto dal decreto-legge 34/20, confermando la disapplicazione di tale articolo;
- non dare seguito alla reiterata istanza di escludere dal perimetro di applicazione i casi di impegni assunti prima della delibera 704/2016/R/GAS, atteso che, come già chiarito sopra, e ribadito da ultimo nella deliberazione 570/2019/R/GAS, una tale esigenza non si concilia con l'assetto delle funzioni di regolazione tariffaria assegnate all'Autorità, il cui esercizio non può essere limitato dallo specifico contenuto di affidamenti in essere.

RITENUTO, INOLTRE, OPPORTUNO:

- disciplinare le modalità applicative di dettaglio del meccanismo di cui all'articolo 33 della RTDG, relative in particolare alla determinazione dell'indice di diffusione del servizio e alle modalità di verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa, per la seconda e la terza fase del meccanismo;
- in relazione alla determinazione dell'indice di diffusione del servizio, in coerenza con gli orientamenti riportati nel documento per la consultazione 539/2021/R/GAS e con le modifiche introdotte dalla deliberazione 154/2022/R/GAS, prevedere che le curve di penetrazione:
 - siano determinate sulla base dei dati storici relativi alle località di più recente metanizzazione (*APF* compreso tra il 2005 e il 2014), facendo riferimento ai punti di riconsegna serviti nel settimo anno di gestione (*APF*+6) ed alla popolazione residente, sulla base di quanto riportato nel “Bilancio demografico e popolazione residente al 31 dicembre” pubblicato dall'ISTAT, relativo all'anno 2020;
 - siano differenziate per ambito tariffario; e che, con riferimento alle località situate nella regione Sardegna, si utilizzi l'indice di diffusione del servizio di distribuzione previsto per l'Ambito tariffario Meridionale;
- con riferimento alle modalità di applicazione del tetto al riconoscimento dei costi di capitale nella seconda fase, confermare quanto prospettato nel documento per la consultazione 539/2021/R/GAS, prevedendo inoltre la possibilità di utilizzare il numero di punti di riconsegna effettivamente serviti dall'impresa, qualora detto valore risulti superiore al numero di punti di riconsegna prospettici;
- con riferimento alla terza fase del meccanismo di cui all'articolo 33 della RTDG, in coerenza con quanto prospettato nella consultazione 539/2021/R/GAS e alla luce delle osservazioni pervenute, prevedere che la verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa sia effettuata anche negli anni successivi all'anno tariffario *APF*+6, definendo modalità applicative specifiche relative rispettivamente all'anno tariffario *APF*+6 e agli anni tariffari successivi;
- con riferimento alle modalità applicative relative all'anno tariffario *APF*+6, prevedere che:
 - ai fini della determinazione della spesa unitaria effettiva per la verifica del superamento della soglia unitaria massima di spesa, si faccia riferimento ai punti di riconsegna effettivamente serviti nell'anno precedente, secondo quanto riportato nell'allegato al presente provvedimento;
 - nel caso in cui la spesa unitaria effettiva di cui al precedente punto risulti superiore alla soglia unitaria massima di spesa di cui all'articolo 33, comma 3, della RTDG, si proceda a:
 - determinare le tariffe di riferimento applicando un coefficiente di riduzione del capitale investito, determinato in maniera analoga a quanto previsto nella seconda fase, utilizzando a tale fine il valore dei punti di riconsegna effettivamente serviti nell'anno precedente;

- determinare i maggiori/minori riconoscimenti percepiti dall’impresa in ciascuno degli anni tariffari da *APF* (in coerenza con l’attuale formulazione dell’articolo 33. come modificato dalla deliberazione 154/2022/R/GAS) a *APF*+5 definiti come differenza tra i costi di capitale riconosciuti nelle tariffe di riferimento e quelli che sarebbero stati riconosciuti qualora le medesime tariffe fossero state determinate applicando il coefficiente di riduzione di cui al precedente punto;
- computare i conguagli conseguenti alla determinazione dei suddetti maggiori/minori riconoscimenti, a valere sui risultati di perequazione relativi agli anni tariffari oggetto di rideterminazione in luogo del piano triennale prospettato nel documento per la consultazione 539/2021/R/GAS; tale previsione consente di trattare tali partite di conguaglio secondo le medesime logiche applicative previste dalla Cassa per i servizi energetici e ambientali nel caso generale di rideterminazione delle tariffe di riferimento, evitando aggravii amministrativi collegati alla gestione di piani di rientro/erogazione triennale che dipenderebbero dall’*APF* della singola località;
- nel caso in cui la spesa unitaria effettiva risulti inferiore o pari alla soglia unitaria massima di spesa:
 - le tariffe definitive relative all’anno tariffario *APF*+6 siano determinate sulla base dei dati di investimento effettivi;
 - le tariffe di riferimento definitive per gli anni *APF*+4 e *APF*+5 siano rideterminate utilizzando a tale fine i dati di investimento effettivi in luogo degli eventuali valori “ridotti” per effetto dell’applicazione del tetto nella seconda fase con conseguente rideterminazione degli ammontari di perequazione relativi ai medesimi anni tariffari;
- con riferimento alle modalità applicative relative agli anni tariffari successivi all’anno *APF*+6, prevedere che:
 - qualora in un determinato anno, la spesa effettiva per utente risulti superiore alla soglia unitaria massima di cui all’articolo 33 della RTDG, le tariffe di riferimento siano determinate applicando il coefficiente di riduzione del capitale investito, calcolato sulla base del numero di punti di riconsegna effettivamente serviti nell’anno precedente a quello di riferimento;
 - qualora in un determinato anno, la spesa effettiva per utente risulti inferiore alla soglia massima di cui all’articolo 33 della RTDG, i costi di capitale siano riconosciuti sulla base dei dati di investimento effettivi comunicati dall’impresa
 - non siano previsti conguagli ulteriori rispetto alle rideterminazioni tariffarie effettuate al termine dell’anno *APF*+6

DELIBERA

1. di approvare le modalità operative di applicazione del tetto al riconoscimento tariffario dei costi di capitale nelle località in avviamento riportate nell'Allegato A al presente provvedimento di cui forma parte integrante;
2. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

25 ottobre 2022

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini