

5. L'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELLA LEGGE N. 481/95: IL SETTORE DEL GAS

Nel corso del 1998 si è ridotto il peso degli interventi di sistemazione di situazioni pregresse e si sono corrispondentemente accresciute le attività dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas rivolte ad avviare la riforma tariffaria e a preparare il recepimento della Direttiva europea sul mercato interno del gas naturale.

Per quanto concerne la riforma dell'ordinamento tariffario, è stato possibile cogliere gli effetti della modifica, adottata nell'aprile 1998, del criterio di adeguamento periodico delle tariffe a seguito di variazioni dei prezzi della materia prima. Essendo quel provvedimento a carattere transitorio, il 1998 è servito per mettere a punto un nuovo sistema di indicizzazione, le cui linee guida sono state illustrate in un documento per la consultazione, diffuso nel febbraio 1999. A seguito delle osservazioni raccolte nel processo di consultazione l'Autorità, con delibera 22 aprile 1999, n. 52, ha adottato nuovi criteri per l'indicizzazione delle tariffe, per la parte relativa al costo della materia prima, nel servizio di distribuzione dei gas a mezzo di reti urbane.

Nell'anno trascorso ha preso avvio il processo di recepimento della Direttiva gas che dovrà concludersi al più tardi entro l'agosto del 2000. Sono stati raccolti elementi per formulare proposte e segnalazioni sull'assetto del mercato da trasmettere agli organi competenti. Nella seconda parte del 1998 e all'inizio del 1999 l'Autorità, avvalendosi dei suoi poteri, ha provveduto a segnalare al Parlamento e alle autorità di Governo le proprie osservazioni sui temi della promozione della concorrenza e dei nuovi assetti di mercato nel servizio del gas. L'avvio della procedura per la formazione di un provvedimento ai fini della separazione contabile e amministrativa delle aziende esercenti il servizio gas si colloca anch'esso nell'attività svolta in materia di promozione della concorrenza e dei nuovi assetti di mercato. Le attività dell'Autorità si sono concentrate sulla definizione delle fasi da sottoporre a separazione e sulla verifica delle procedure di contabilità analitica e industriale in uso presso gli esercenti.

Nel 1998 è poi proseguita l'attività di revisione normativa e funzionale del mercato, che ha visto l'avvio e la conclusione di alcune istruttorie a carico dei soggetti regolati.

L'istruttoria conoscitiva sul prezzo del gas nelle forniture ospedaliere ha messo in luce come il meccanismo per la sua determinazione attualmente in vigore non risponda al principio di aderenza dei prezzi ai costi, e non preveda parità di trattamento tra utenti. L'Autorità ha diffuso un documento per la consultazione al fine di adottare criteri per la definizione del prezzo delle forniture che evitino la discriminazione tra utenze ospedaliere e utenze industriali con ana-

loghe caratteristiche di prelievo, e che riflettano il principio di rispondenza ai costi effettivamente sostenuti.

Nell'ambito dell'attività istruttoria l'Autorità ha emesso due provvedimenti individuali a carico di altrettanti distributori del servizio gas, dopo aver constatato l'irregolarità delle procedure da questi applicate nella determinazione delle tariffe ai propri clienti.

È proseguita l'attività di controllo dell'Autorità circa le condizioni di svolgimento del servizio, che ha ulteriormente arricchito la banca dati ed ha avviato l'informatizzazione dei controlli. L'esito dei controlli ha messo in luce nelle schede tariffarie difformità dalle norme vigenti in circa il 30 per cento delle situazioni esaminate e ha dato luogo a rettifiche delle tariffe nel 5 per cento dei casi. Nei casi in cui l'errore o la difformità riscontrati comportavano una variazione del livello tariffario, l'Autorità ha chiesto chiarimenti e interventi correttivi alle aziende erogatrici del servizio e, ove necessario, l'applicazione di conguagli a favore degli utenti.

VERSO LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO TARIFFARIO

Adeguamento periodico delle tariffe del gas metano

Con delibera 23 aprile 1998, n. 41 l'Autorità ha modificato il metodo di adeguamento periodico delle tariffe del gas naturale distribuito a mezzo di reti urbane per la parte relativa ai costi della materia prima. L'intervento¹ si era reso necessario per eliminare un'anomalia del meccanismo in vigore di adeguamento del prezzo del gas. La progressiva marginalizzazione del mercato del gasolio in Italia aveva infatti condotto il prezzo rilevato dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato – e di conseguenza anche le tariffe del gas – a registrare scostamenti al rialzo sempre maggiori rispetto ai prezzi praticati sui mercati internazionali rilevanti per l'Italia.

Con la delibera n. 41/98 l'Autorità ha stabilito che l'adeguamento periodico delle tariffe del gas naturale distribuito nella rete cittadina, con esclusione delle tariffe per usi domestici di cottura dei cibi e produzione di acqua calda, doveva essere effettuato in base alla più favorevole per l'utente tra le variazioni delle medie semestrali del prezzo del gasolio rilevato dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del prezzo del gasolio *cif* Mediterraneo, ritenuto quest'ultimo l'indicatore più rappresentativo delle tendenze internazionali prevalenti sul mercato.

L'introduzione di un prezzo internazionale del gasolio nel calcolo degli adeguamenti bimestrali delle tariffe del gas (diverse dalla T1), in vigore dal primo

maggio 1998, ha permesso agli utenti del servizio di distribuzione del gas a mezzo di reti urbane di trarre vantaggio dal calo dei prezzi internazionali del petrolio e dei suoi derivati (Tav. 5.1).

TAV. 5.1 ADEGUAMENTI BIMESTRALI DELLE TARIFFE DEL GAS DIVERSE DALLA T1

DELIBERA AUTORITÀ	DECORRENZA DAL:	VARIAZIONE TARIFFARIA LIRE/MC
n. 41 del 23 aprile 1998	1 maggio 1998	-12,8
n. 75 del 24 giugno 1998	1 luglio 1998	-17,7
n. 104 del 28 agosto 1998	1 settembre 1998	-16,9
n. 133 del 27 ottobre 1998	1 novembre 1998	-8,4
n. 166 del 29 dicembre 1998	1 gennaio 1999	-7,1

L'accordo stipulato in data 29 aprile 1998 tra Snam Spa e associazioni dei soggetti distributori, ha introdotto dal primo luglio 1998 un aumento del componente fisso del prezzo del metano di 0,7 lire/mc, che è stato trasferito integralmente dalle aziende distributrici su tutte le tariffe del gas naturale. Secondo gli accordi stipulati su base nazionale tra Snam Spa e associazioni dei soggetti distributori di gas naturale, il prezzo di cessione del gas naturale si articola in una quota fissa – che su base forfetaria tiene conto dell'utilizzazione degli impianti – e una quota variabile proporzionale ai volumi di gas effettivamente prelevati.

L'effetto combinato di questi adeguamenti ha portato a una riduzione delle tariffe per uso riscaldamento e altri usi (artigianato, piccola e media industria) di 62,9 lire/mc rispetto al gennaio 1998, con una riduzione della tariffa media, al netto delle imposte, pari a circa l'11 per cento.

Considerando la minore incidenza dell'IVA, che viene applicata su una tariffa base più bassa, la riduzione sulla bolletta è stata di 74,6 lire/mc. Ciò equivale a un risparmio sulla spesa per riscaldamento dell'utente medio italiano con un consumo di circa 1400 metri cubi, pari a 104 mila lire/anno, ovvero pari al 7 per cento circa in meno (imposte comprese), come risulta dalla tavola 5.2.

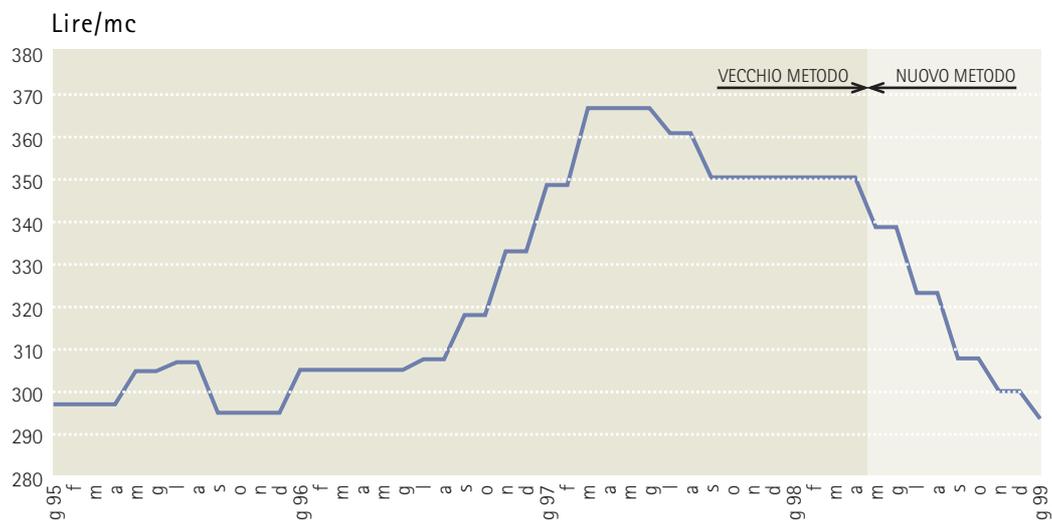
TAV. 5.2 SPESA ANNUA PER RISCALDAMENTO DELL'UTENTE MEDIO ITALIANO

Lire; utente medio con un consumo di 1400 mc/anno.

	SPESA MEDIA AL 1/1/1998	SPESA MEDIA AL 1/1/1999	DIFFERENZA
PER TARIFFA (T2)	706.000	619.000	-87.000
PER IMPOSTE:			
- di consumo e addizionale regionale	464.000	464.000	0
- IVA (aliquota 20%)	234.000	217.000	-17.000
TOTALE	1.404.000	1.300.000	-104.000

Le riduzioni tariffarie nel periodo 1998-99 sono in larga misura una conseguenza del calo dei prezzi internazionali sui mercati petroliferi che, in virtù del meccanismo definito, si è riflesso in un minor prezzo di cessione del gas naturale alle aziende distributrici e, indirettamente, sui prezzi all'utenza finale. Il prezzo di cessione nel periodo gennaio 1998 - gennaio 1999, si è infatti ridotto da 350,5 lire/mc a 293,7 (con una variazione di -56,8 lire/mc pari al 16,2 per cento) tornando, come illustra la figura 5.1, ai livelli dell'ultimo trimestre 1995.

FIG.5.1 ANDAMENTO DEL PREZZO DI ACQUISTO DEL METANO DA PARTE DELLE AZIENDE DISTRIBUTRICI



Criteria per l'indicizzazione delle tariffe dei gas distribuiti a mezzo di reti urbane

Il meccanismo di adeguamento delle tariffe gas deliberato nell'aprile 1998 era stato fissato in via sperimentale per un periodo transitorio in modo tale da consentire all'Autorità la definizione di un sistema di aggiornamento bimestrale della parte delle tariffe legata alla materia prima più efficace e volto a offrire agli operatori un riferimento stabile e coerente con i cambiamenti del mercato. Dall'1 maggio 1999 sono infatti entrati in vigore i nuovi criteri per l'indicizzazione delle tariffe nel servizio di distribuzione dei gas a mezzo rete urbana, per la parte relativa al costo della materia prima, fissati nella delibera 22 aprile 1999, n. 52. L'Autorità ha definito la delibera tenendo conto delle osservazioni e proposte inviate dai soggetti operanti nel settore del gas che sono giunte in seguito alla presentazione di un apposito documento per la consultazione nel febbraio 1999 (cfr. il documento *Criteria per l'indicizzazione delle tariffe, per la parte relativa al costo della materia prima, nei servizi di fornitura dei gas attraverso le reti urbane*, 8 febbraio 1999). L'intervento costituisce il primo passo della riforma delle tariffe dei gas distribuiti nelle reti cittadine e fa riferimento all'aggiornamento delle tariffe in relazione alle variazioni dei costi di acquisto della materia prima (gas naturale, per circa il 99 per cento, e altri tipi di gas) sostenuti dalle aziende distributrici.

Il nuovo criterio per l'indicizzazione è finalizzato al trasferimento in tariffa della sola variazione delle quote di costo influenzate dall'andamento dei mercati internazionali. Esso pertanto individua, all'interno del costo della materia prima riconosciuto in tariffa, una quota corrispondente al costo di acquisto del gas di origine estera.

Gli indicatori scelti per l'indicizzazione della quota energetica del gas naturale sono quelli del mercato del metano – prezzi dei greggi, del gasolio e degli oli combustibili – e riflettono il criterio di indicizzazione adottato nella quasi generalità dei contratti internazionali. Per i sistemi distributivi che utilizzano gas di petrolio liquefatto il riferimento è invece ai mercati di origine del propano commerciale.

Con questa scelta si perseguono obiettivi di sicurezza di approvvigionamento dei combustibili importati, nonché di garanzia sia per i soggetti importatori, che si vedono riconosciuti costi in linea con l'andamento delle quotazioni internazionali, sia per i produttori italiani, che trovano condizioni certe per lo sviluppo delle risorse nazionali.

Le quotazioni internazionali del greggio e dei prodotti petroliferi per l'indicizzazione vengono rilevate da fonti internazionalmente riconosciute come le pubblicazioni curate da *Platt's*, che costituiscono un riferimento nella quasi totalità delle transazioni internazionali di prodotti petroliferi.

La verifica dell'andamento dei prezzi internazionali avviene ogni bimestre, uti-

lizzando per il calcolo dell'adeguamento tariffario le variazioni degli indicatori individuati, rilevate tra due valori medi semestrali distanti un bimestre. Il periodo semestrale garantisce una relativa stabilità al prezzo del gas, tenuto conto che i prezzi del gasolio e degli oli combustibili sono soggetti a elevata variabilità, in concomitanza di forti tensioni sui mercati e in relazione alla domanda stagionale. La periodicità semestrale è inoltre coerente con i ritardi temporali, generalmente compresi tra tre e sei mesi, che caratterizzano la dinamica dei contratti di importazione.

Prezzi delle forniture ospedaliere

L'Autorità ha avviato² con delibera 11 marzo 1999, n. 29 un procedimento per la definizione di nuovi criteri per la determinazione dei prezzi del gas naturale per i complessi ospedalieri e che contestualmente escluda dal regime amministrato i complessi ospedalieri le cui forniture di gas siano superiori a 200.000 mc/anno, in analogia con la soglia esistente per le utenze industriali. A tal fine l'Autorità ha diffuso un documento per la consultazione ai soggetti interessati. La definizione di nuovi criteri e delle nuove soglie di consumo per i prezzi amministrati sono volte a evitare discriminazioni tra utenze ospedaliere e industriali con analoghe caratteristiche di prelievo, sulla base del principio di rispondenza ai costi effettivamente sostenuti.

L'attuale prezzo di fornitura ospedaliera non risponderebbe né all'articolo 2, comma 12, lettera c) della legge 14 novembre 1995, n. 481, relativamente al principio di aderenza dei prezzi ai costi, né all'articolo 2, comma 12, lettera n), che prevede la parità di trattamento degli utenti. Inoltre, non risponde allo spirito della delibera Cipe 20 settembre 1974, che auspica il coinvolgimento di rappresentanze degli utenti nella contrattazione tra le parti.

Il procedimento ha preso avvio su una segnalazione dell'azienda ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche universitarie convenzionate all'Autorità. L'azienda faceva notare come il prezzo applicato alle forniture di gas metano per uso ospedaliero fosse penalizzante in relazione alle sue caratteristiche di consumo (equiparabili per quantità a quelle di un'industria di medie dimensioni, ma con un esborso nettamente superiore), e avanzava su questa base la richiesta di un riesame delle condizioni tariffarie applicate al fine di una equiparazione con i prezzi applicati al settore industriale.

Avendo rilevato, sulla base della documentazione fornita, che il caso può costituire il presupposto per interventi ai sensi della legge n. 481/95³, l'Autorità, con delibera 31 luglio 1997, n. 87, ha avviato una istruttoria in merito alla questione esposta al fine di consentire una verifica circa l'effettiva sussistenza delle condizioni per un intervento.

Il prezzo pagato dall'Ospedale S. Martino, definito nel contratto di fornitura di gas con l'Azienda Mediterranea Gas Acqua di Genova (Amga Spa), rientra nel quadro dei prezzi di fornitura ai complessi ospedalieri con consumi superiori ai 300.000 mc/anno⁴. Secondo il regime di sorveglianza sancito dalla delibera Cipe del 20 settembre 1974, tali prezzi devono essere "preferibilmente concordati con le organizzazioni più rappresentative degli utenti". Coerentemente, i prezzi per le forniture alle utenze industriali superiori a 200.000 mc/anno anch'essi soggetti al regime di sorveglianza, vengono determinati dalle trattative tra Snam, Confindustria e Confapi in rappresentanza dei consumatori industriali (l'ultimo accordo è dell'11 novembre 1997). In contrasto con la delibera Cipe, il prezzo della fornitura di gas per utenze ospedaliere e i margini di competenza dei distributori è invece fissato dalla trattativa tra Snam e le associazioni dei distributori Anci, Anigas, Assogas e Federgasacqua: in assenza quindi di interlocutori rappresentativi degli interessi degli ospedali e in regime di monopolio dell'offerta (l'ultimo accordo è del 14 ottobre 1996).

Durante l'istruttoria conoscitiva gli uffici dell'Autorità hanno chiesto informazioni ed hanno svolto approfondimenti e incontri con i diversi soggetti interessati. Inoltre, per verificare le effettive condizioni di prelievo di gas da parte dei singoli ospedali e le relative condizioni di fornitura, nel mese di agosto 1998 gli uffici dell'Autorità hanno avviato una *Indagine sulla distribuzione di gas nelle strutture di ricovero nel 1997* attraverso un questionario inviato ai soggetti esercenti il servizio di distribuzione del gas.

L'indagine ha permesso di concludere che i prezzi del gas ai complessi ospedalieri vengono determinati con riferimento a parametri medi che non riflettono l'estesa variabilità delle condizioni di fornitura, caratteristica dei complessi ospedalieri, sia in termini di consumo annuo sia di grado di utilizzo della capacità impegnata. Basti pensare che nel 1997 si sono avute, ad esempio, forniture di gas agli ospedali da un minimo inferiore ai 300.000 mc a un massimo di 8,4 milioni di mc; così come i coefficienti di utilizzo hanno oscillato tra un minimo di 0,36 e un massimo di 0,77. I prezzi alle utenze ospedaliere risultano inoltre sempre molto superiori a quelli per le forniture di tipo industriale, senza che siano riscontrabili differenze apprezzabili in termini di costo di fornitura da parte delle aziende distributrici, anche con riferimento alla fascia compresa tra 200.000 e 300.000 mc/anno. I margini di vettoriamento riconosciuti ai distributori a carico dei complessi ospedalieri assumono valori che non trovano riscontro nei corrispondenti margini - assai inferiori - riconosciuti da Snam per le forniture a utenze industriali allacciate alle reti cittadine. Peraltro, l'attuale regime per il riconoscimento del margine di vettoriamento ai distributori si configura come un vero e proprio sconto che Snam pratica agli utenti industriali ma non agli utenti ospedalieri a parità di servizio reso.

Pertanto, i prezzi di fornitura ai complessi ospedalieri previsti nell'accordo contrattuale tra Snam e le associazioni dei distributori presentano la specificità, non riscontrabile per nessun'altra categoria di consumatori, di un prezzo deciso unilateralmente dal distributore finale insieme al fornitore della materia prima, l'uno operante in regime di monopolio di fatto, gli altri in regime di esclusiva, con evidente pregiudizio degli interessi degli utenti.

PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E NUOVI ASSETTI DI MERCATO

Il processo di recepimento della Direttiva 98/30/CE: le osservazioni dell'Autorità

Dai primi mesi del 1999 è stata all'attenzione del Parlamento la definizione della delega al Governo per l'attuazione, attraverso uno o più decreti delegati, della Direttiva europea 98/30/CE concernente norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Al fine di accelerarne il recepimento, tale delega è stata inserita nell'art. 41 del disegno di legge collegato alla legge Finanziaria per il 1999 sugli incentivi all'occupazione (il cosiddetto collegato "ordinamentale"). Il 12 maggio 1999 il Parlamento ha approvato in via definitiva il testo dell'articolo 41 che definisce termini e criteri entro cui il Governo dovrà esercitare la delega per l'attuazione della Direttiva europea. Tale delega, nel prevedere il recepimento entro un anno dall'entrata in vigore della legge e la presentazione dei relativi schemi di decreti legislativi entro il termine perentorio dei nove mesi successivi, definisce alcuni principi di riferimento per la liberalizzazione del mercato del gas naturale, in particolare:

- l'apertura del mercato in un quadro di regole che garantiscano, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il servizio pubblico e universale, la qualità, la sicurezza, l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi;
- l'eliminazione di disparità normative tra i diversi operatori nel sistema gas per garantire a tutte le imprese un trattamento non discriminatorio nella prospettiva dell'apertura del mercato;
- l'introduzione di misure nei programmi relativi alle opere di trasporto, di importazione e di stoccaggio volte a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, a promuovere la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione, stoccaggio e importazione, a favorire lo sviluppo della concorrenza e l'utilizzo razionale delle infrastrutture esistenti;
- la costituzione, quando funzionale allo sviluppo del mercato, di società separate da parte delle imprese integrate del mercato del gas, assicurando in ogni caso l'obbligo di tenere nella contabilità interna conti separati per le

attività di importazione, trasporto, distribuzione e stoccaggio e conti consolidati per le attività estranee al settore del gas;

- la garanzia di condizioni trasparenti e non discriminatorie per l'accesso, di tipo regolato, al sistema del gas;
- il varo di misure per permettere che l'apertura del mercato nazionale del gas avvenga nel quadro dell'integrazione economica europea sia per quanto riguarda la definizione dei criteri per i clienti idonei su base di consumo per località, sia per facilitare la transizione del settore italiano del gas ai nuovi assetti (tenendo anche conto dei contratti di approvvigionamento già stipulati all'atto di entrata in vigore della Direttiva 98/30/CE), sia infine per assicurare alle imprese italiane uguali termini di competizione sul mercato europeo del gas, mediante condizioni di reciprocità con gli altri Stati membri;
- le dichiarazioni di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità per le opere infrastrutturali del sistema del gas.

Le osservazioni dell'Autorità Nel marzo del 1998 le Commissioni riunite industria, commercio e turismo del Senato e attività produttive della Camera dei deputati, in vista della definizione di un parere sui contenuti della delega da trasmettere alle Commissioni bilancio e lavoro, hanno udito rappresentanti dei principali soggetti pubblici, privati e istituzionali coinvolti nel processo di recepimento e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Il 24 marzo 1999 l'Autorità ha presentato una memoria contenente una premessa sul quadro legislativo in cui si inserisce la delega relativa alla Direttiva europea, alcune osservazioni sul testo della delega stessa e una descrizione di alcune caratteristiche del sistema nazionale del gas naturale. Nella memoria dell'Autorità sono stati richiamati aspetti connessi con l'uguaglianza di trattamento dei diversi operatori, gli obblighi di servizio pubblico e la sicurezza degli approvvigionamenti, i profili di separazione contabile e societaria, le condizioni di accesso al sistema e alle reti nonché la definizione dei clienti idonei.

Separazione contabile e amministrativa

Allo scopo di attuare quanto previsto dall'articolo 2, comma 12, lettera f) della legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità ha avviato con delibera 10 luglio 1998, n. 80, la procedura per la formazione di un provvedimento ai fini della separazione contabile e amministrativa da parte dei soggetti esercenti il servizio nel settore del gas. È stato costituito un gruppo di consultazione informale, composto da rappresentanti dei soggetti esercenti il servizio nel settore, che ha il compito di recepire istanze e proposte riguardanti la predisposizione dei

criteri guida della separazione contabile e amministrativa.

Le attività dell'Autorità, si sono concentrate sui criteri di definizione delle fasi da sottoporre alla separazione contabile e amministrativa e sulla verifica delle procedure di contabilità analitica e industriale in uso presso i soggetti esercenti il servizio gas, prevedendo anche fasi successive per l'adozione delle procedure per la separazione contabile e amministrativa.

Gli uffici dell'Autorità stanno esaminando proposte per la separazione contabile provenienti dalle associazioni dei distributori e hanno promosso verifiche empiriche ai fini dell'applicazione di una procedura di separazione contabile su sei aziende di dimensioni medio – grandi con l'adozione di metodi riconducibili alla contabilità analitica e industriale.

Con l'emanazione della Direttiva 98/30/CE, il quadro normativo si è arricchito di disposizioni comunitarie che devono essere raccordate con il disposto della legge n. 481/95⁵.

La Direttiva 98/30/CE stabilisce che le imprese del gas tengano conti separati per le attività di trasporto, distribuzione e stoccaggio, come sarebbero tenute a fare se tali attività fossero svolte da imprese separate (articolo 13.3). Essa inoltre distingue tra le attività di: distribuzione, ovvero il trasporto di gas naturale attraverso reti di gasdotti locali o regionali per la consegna ai clienti, e fornitura, ovvero la consegna e/o la vendita ai clienti di gas naturale (articolo 2.5 e 2.7). Tale distinzione è fondamentale nella prospettiva dell'accesso di fornitori terzi alle reti per la vendita di gas naturale ai clienti idonei. Le spese di conduzione, manutenzione tecnica e gli ammortamenti degli impianti generalmente fanno riferimento all'attività di distribuzione, mentre le spese per l'attività di *marketing* e per i rapporti con la clientela sono proprie della fase di vendita. Nei consuntivi economici attuali queste voci confluiscono nella stessa linea di attività. Con l'apertura del mercato l'esigenza di trasparenza per l'accesso di terzi richiede che esse vengano identificate in linee di attività separate.

L'attribuzione delle voci di costo alle diverse linee di attività è possibile e affidabile sulla base di una contabilità industriale (*Activity Based Costing* o *contabilità basata sulle attività*) strutturata in modo tale da riflettere l'effettiva separazione in attività contendibili, vale a dire esercitabili in condizioni concorrenziali.

La definizione di procedure di contabilità adeguate a tale scopo offre importanti opportunità per il conseguimento di razionalità ed efficienza nella gestione delle imprese di distribuzione, ma richiede significative risorse organizzative che sono spesso fuori della portata delle più piccole tra queste. In prospettiva pare quindi opportuno che le aziende introducano procedure di separazione contabile basate sul metodo *Activity Based Costing*. Tuttavia, nell'immediato solo poche aziende sono in grado di applicare tali metodologie e sarà probabilmente necessario proporre – in via temporanea – un sistema di separa-

zione che integri le rilevazioni derivate dalla contabilità generale (o analitica) con attribuzione delle voci residue basata su opportuni elementi di determinazione dei costi (*drivers*) oppure, quando la voce di bilancio è disponibile solo in termini aggregati, su parametri convenzionali quali numero di addetti, metri quadri, tempo di utilizzo ecc.

PROVVEDIMENTI DI REVISIONE NORMATIVA E FUNZIONALE

Istruttorie avviate e concluse

Sag Adriatica Gas Spa

Nel novembre 1997 il Comune di Albignasego (Padova), avendo affidato in concessione alla società SAG Adriatica Gas Spa il servizio di distribuzione del gas a mezzo di reti urbane nell'ambito dell'esercizio di Selvazzano Dentro, di cui lo stesso Comune di Albignasego fa parte, ha segnalato all'Autorità che le schede tariffarie, elaborate dalla società SAG, evidenziavano difformità di calcolo rispetto alla metodologia definita con l'ultima revisione tariffaria.

A seguito della segnalazione, gli uffici dell'Autorità hanno sottoposto a verifica la scheda di calcolo tariffario. Nell'effettuare la suddetta verifica sono stati altresì confrontati i dati ricavabili dalla scheda tariffaria con i dati esposti dalla stessa SAG in sede di compilazione del questionario inviato dall'Autorità a tutte le aziende di distribuzione del gas attraverso reti urbane, nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata con propria delibera 31 luglio 1997, n. 83.

Dall'esame è risultato che ai fini del calcolo del costo standard nella scheda tariffaria la SAG ha considerato tra i contributi, diversamente da quanto fatto ai fini della compilazione del questionario, le sole erogazioni degli enti locali, nazionali e comunitari con esclusione dei contributi versati dagli utenti, compresi i contributi di allacciamento.

Gli uffici dell'Autorità hanno richiesto chiarimenti alla SAG che ha provveduto a rappresentare la propria posizione inviando documentazione a supporto.

Con delibera 18 marzo 1998, n. 27, l'Autorità ha avviato un'istruttoria formale sul caso in oggetto. Nell'ambito di tale istruttoria è stato effettuato un controllo tecnico da parte di funzionari dell'Autorità presso la sede della SAG ai sensi dell'art. 2, comma 22, della legge n. 481/95. La società, infine, ha presentato una memoria scritta, richiedendo, nel contempo, un'audizione finale presso l'Autorità. Nell'audizione, tenutasi nel giugno 1998, la società SAG ha ribadito le argomentazioni esposte nella documentazione inviata in precedenza.

Sulla base degli elementi raccolti e sviluppati nell'ambito del procedimento, nonché dell'analisi della consuetudine applicativa uniforme nel settore della distribuzione di gas, l'Autorità ha concluso che la SAG non ha applicato correttamen-

te, nell'esercizio di Selvazzano Dentro, la normativa tariffaria in vigore per il servizio di distribuzione del gas a mezzo di reti urbane, poiché non ha provveduto a dedurre i contributi di allacciamento dagli investimenti esposti nella scheda tariffaria. L'Autorità ha quindi diffidato la società chiedendo la rettifica delle tariffe del gas per l'esercizio di Selvazzano Dentro.

Agea

Nell'ambito delle verifiche del costo standard l'Ufficio provinciale industria commercio e artigianato (Upica) di Ferrara ha rilevato che l'Azienda Gas Energia e Ambiente di Ferrara (Agea), società concessionaria del servizio gas nel Comune di Bondeno, ha addebitato alle utenze di quel Comune, a partire dal 1993, 4.000 lire a bolletta con la causale spese di riscossione.

Constatando l'irregolarità di tale addebito, nel marzo 1997 l'Upica ha inviato all'Agea una diffida per la sospensione e il rimborso delle relative somme all'utenza. Successivamente, con nota del 19 novembre 1997, l'Upica di Ferrara ha segnalato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas che l'Agea aveva sollecitamente sospeso l'addebito ma che, alla data della segnalazione, non aveva ancora provveduto a rimborsare le somme indebitamente percepite.

Nel corso di un incontro tenutosi nel gennaio 1998 presso la sede dell'Autorità, l'Agea ha precisato che l'addebito di 4.000 lire era stato imputato mantenendo un onere in precedenza già imposto dallo stesso Comune, quando questo gestiva direttamente il servizio di distribuzione del gas nel territorio comunale. Tale onere serviva a compensare l'Agea, almeno in parte, per gli elevati costi relativi alla gestione del servizio gas nel Comune di Bondeno. Secondo le modalità precisate nel contratto di concessione, l'azienda deve infatti riconoscere mensilmente al Comune una consistente somma del costo mensile di acquisizione del gas dalla Snam Spa. In quel momento la società era anche in attesa dell'esito di un lodo arbitrale nel quale chiedeva la risoluzione, o la revisione a suo favore, del contratto di concessione stipulato con il Comune. Nel giugno 1998 l'Agea ha trasmesso all'Autorità l'esito negativo del lodo.

Nel gennaio 1999, il Comune di Bondeno ha comunicato all'Autorità che a tale data l'Agea non aveva ancora provveduto a rimborsare le somme indebitamente percepite.

L'addebito imposto dall'Agea all'utenza è in contrasto con quanto previsto dal provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 23 dicembre 1993, n.16⁶, che include le spese di riscossione nella componente tariffaria dei costi di gestione. Vi è pertanto un mancato rispetto delle condizioni previste dalla metodologia tariffaria⁷. L'elevato corrispettivo che essa deve corrispondere al Comune di Bondeno in base al contratto di concessione non costituisce un elemento che possa tradursi in alcun modo in condizioni tariffarie imposte all'utente diverse da

quelle determinate dall'applicazione della metodologia tariffaria.

L'Agea ha quindi adottato, nel determinare gli importi delle bollette a carico degli utenti del Comune, un'interpretazione non conforme alla disciplina tariffaria vigente comportando esborsi più elevati del dovuto a carico degli utenti. Il mancato rimborso da parte dell'azienda configura un comportamento lesivo dei diritti degli utenti.

Per questi motivi l'Autorità ha aperto⁸, con delibera del 18 febbraio 1999, n.14 un'istruttoria formale, nei confronti dell'Agea, ai fini dell'adozione di un provvedimento di diffida volto al rimborso delle somme indebitamente percepite nel Comune di Bondeno.

ATTIVITÀ DI CONTROLLO

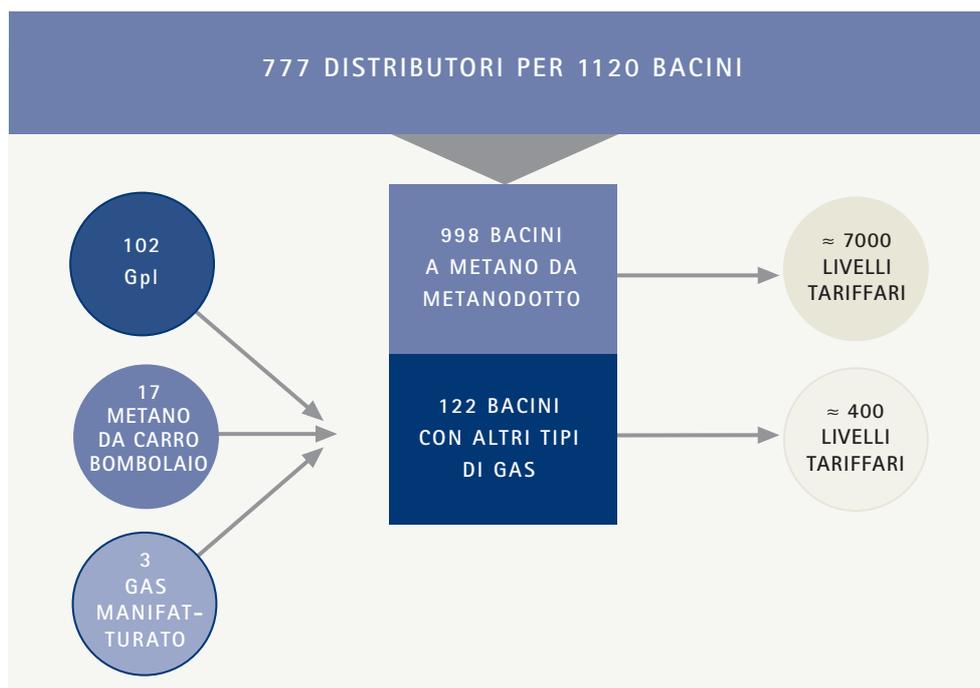
Con il trasferimento delle funzioni in precedenza esercitate dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato⁹ e dagli Uffici provinciali industria, commercio e artigianato (Upica)¹⁰, i compiti di verifica e di controllo delle tariffe del gas applicate agli utenti civili dalle aziende distributrici sono stati attribuiti all'Autorità.

Al 31 dicembre 1998 il servizio di distribuzione del gas naturale a mezzo di reti urbane conta 777 soggetti distributori che gestiscono 1120 bacini di cui 998 alimentati con metano da metanodotto e 122 con altri tipi di gas. Questi ultimi sono composti da 102 bacini alimentati con gas di petrolio liquefatto (Gpl), 17 con metano tramite carro bombolaio e 3 con gas manifatturato (Fig. 5.2). Nell'ambito dei 1120 bacini totali, 122 sono di recente definizione: nel biennio 1997-98, infatti, è iniziata la distribuzione di gas in 57 bacini alimentati con metano da metanodotto, 12 con metano trasportato a mezzo carro bombolaio e 53 con Gpl.

Relativamente alla distribuzione di metano da metanodotto, i livelli tariffari applicati nei 998 bacini sono circa 7000, mentre poco più di 400 sono quelli applicati nei 122 bacini alimentati da altri tipi di gas.

Le distribuzioni con Gpl canalizzato, un tempo marginali e realizzate in attesa della metanizzazione, hanno mostrato negli ultimi anni una certa vivacità di crescita, diffondendosi in quelle località dove, per ragioni orografiche, difficilmente può arrivare il metano.

FIG.5.2 LA DISTRIBUZIONE DEL GAS IN ITALIA



Monitoraggio delle tariffe gas

Per lo svolgimento e il coordinamento delle attività di verifica e di controllo l'Autorità ha innanzitutto effettuato una ricognizione dell'attività di controllo affidata dal Ministero dell'industria, il commercio e l'artigianato, agli Upica, al fine di conoscere modalità e condizioni di svolgimento. Essa ha evidenziato, nella maggioranza dei casi, una preoccupante carenza di risorse dedicate a queste funzioni, sia in termini di personale con specifica professionalità, sia di mezzi idonei, che non ha permesso un efficace svolgimento dell'attività stessa. La legge 14 novembre 1995, n. 481 ha assegnato all'Autorità anche compiti di verifica di conformità ai criteri stabiliti dalla legge delle proposte di aggiornamento delle tariffe presentate annualmente dai soggetti distributori.

Per lo svolgimento dei compiti di verifica già attribuiti al Ministero dell'industria, il commercio e l'artigianato e di quelli previsti dalla legge n. 481/95, si è reso necessario ampliare e integrare il sistema informativo basato sull'archivio documentale esistente, attraverso un costante monitoraggio del settore mirato a tutti gli aspetti connessi con le tariffe.

L'insieme delle informazioni raccolte è stato organizzato dagli uffici dell'Autorità in una banca dati da cui è possibile estrarre una descrizione aggiornata della realtà distributiva sul territorio nazionale suddivisa per aziende distributrici, bacini e località alimentate, tipo di gas distribuito, tariffe e fiscalità applicate.

Un'altra attività ha riguardato l'assistenza informativa a utenti e operatori del settore in merito al servizio di distribuzione del gas e alle tariffe applicate dalle aziende. Gli uffici dell'Autorità sono stati chiamati, con maggiore frequenza, a fornire consulenze a utenti, aziende, associazioni e amministrazioni locali, riguardanti le strutture tariffarie, la loro evoluzione storica e l'imposizione fiscale. Tale attività appare necessaria a motivo della complessità dell'attuale sistema tariffario, caratterizzato dalla numerosità dei livelli tariffari presenti sul territorio nazionale e dalla loro grande diversificazione.

Interventi su violazioni della normativa tariffaria vigente

I controlli esercitati dall'Autorità sui livelli tariffari in vigore consistono nella verifica della corretta applicazione da parte delle aziende distributrici della normativa vigente nella determinazione e nell'aggiornamento periodico delle tariffe. L'informatizzazione dei controlli e la realizzazione della banca dati dell'Autorità hanno consentito una verifica dei dati forniti dalle aziende per ogni singola unità distributiva. Sono emerse difformità nelle schede tariffarie (dovute a eterogeneità dei dati trasmessi, a errori di calcolo, all'applicazione di parametri diversi da quelli previsti dalla metodologia) che nel loro insieme hanno coinvolto il 30 per cento circa delle situazioni esaminate. Nei casi in cui l'errore o la difformità riscontrati comportavano una variazione del livello tariffario, l'Autorità ha chiesto chiarimenti e rettifiche alle aziende erogatrici del servizio e, ove necessario, l'applicazione di conguagli a favore degli utenti.

TAV. 5.3 **DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEGLI UTENTI CHE HANNO BENEFICIATO DELLA RIDUZIONE**

AREA	LOCALITÀ		UTENTI	
	NUMERO	%	NUMERO	%
NORD	122	77,2	179.084	57,2
CENTRO	12	7,6	61.954	19,8
SUD	24	15,2	71.854	23,0
TOTALE	158	100	312.892	100

In seguito alle richieste di rettifica dell'Autorità si sono avute riduzioni di tariffe in 158 località. Delle riduzioni hanno beneficiato circa 313.000 utenti con un risparmio annuo sulla spesa di gas di circa 14.500 lire IVA compresa. La tavola 5.3 mostra la suddivisione per area geografica degli utenti che hanno beneficiato della riduzione.

Gli interventi dell'Autorità su violazioni della normativa tariffaria vigente sono stati avviati anche in seguito a segnalazioni di associazioni e singoli utenti. In alcuni casi l'Autorità ha effettuato controlli tecnici "in loco". È questo il caso di due attività di distribuzione di Gpl delle quali non esisteva alcuna traccia negli archivi documentali. Le due aziende non avevano mai applicato la normativa tariffaria in vigore ritenendo che i prezzi del servizio di distribuzione in rete del Gpl non fossero regolati amministrativamente, ma fossero liberi come quelli dello stesso prodotto distribuito in bombole.

Anche per alcune aziende di distribuzione di gas metano è stato necessario effettuare un controllo tecnico "in loco" non esistendo agli atti documentazione circa la determinazione delle tariffe applicate.

L'esito dei controlli ha posto in evidenza sia l'esistenza di tariffe superiori a quelle determinate dalla normativa in vigore, sia l'applicazione in alcuni casi di oneri impropri, come le spese per la spedizione della bolletta, dei quali è stata chiesta l'eliminazione.

Note

- 1 Di cui si è dato conto anche nella *Relazione Annuale* sul 1997.
- 2 Ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, comma 14 e 32, e 3, comma 1 e 7 della legge n. 481/95.
- 3 I presupposti formali dell'intervento si trovano nell'articolo 2, comma 14 e 32, e nell'articolo 3, comma 1 della legge n. 481/95.
- 4 Sono escluse dalla distribuzione per usi civili (il cui prezzo è sottoposto alla metodologia tariffaria) le grandi forniture, cosiddette in deroga, per usi industriali con consumi superiori a 200.000 mc/anno e ospedaliere con consumi superiori a 300.000 mc/anno.
- 5 Mentre la Direttiva europea impone la separazione contabile delle attività, l'art.2 comma 12 lett. f) della legge n. 481/95 precisa che l'Autorità "*emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa ...*". L'articolato della legge n. 481/95 individua quindi un intervento che può assumere una portata più ampia rispetto a quello imposto dalla Direttiva europea.
- 6 L'addebito è in contrasto con il punto 1, lett. b) del provvedimento Cip 23 dicembre 1993, n. 16, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 303 del 28 dicembre 1993.
- 7 Condizioni che sono state riconfermate dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 19 novembre 1996.
- 8 Ai sensi dell'articolo 2, comma 20, lettera d) della legge n. 481/95.
- 9 Per una descrizione dei compiti e delle funzioni che il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha trasferito all'Autorità si veda la *Relazione Annuale* sul 1997.
- 10 In materia di tariffe del gas i compiti degli Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Upica) sono stati ridefiniti nel decreto 4 agosto 1994 del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Le funzioni principali riguardavano:
 - la verifica delle concessioni agli esercizi distributivi relativamente al monitoraggio del potere calorifico superiore del gas distribuito;
 - la raccolta dei valori numerici utilizzati dagli esercizi per il calcolo del costo standard, corredati della relativa documentazione giustificativa, nonché dei valori aggiornati delle tariffe, nei bacini di competenza territoriale;
 - la verifica, anche a campione, della conformità rispetto alle disposizioni vigenti del calcolo del costo standard e della conseguente struttura tariffaria (con potere di richiedere ulteriori informazioni e documentazione);
 - la diffida alle imprese esercenti il servizio ad applicare tariffe corrette, ove si fossero rilevate difformità tra le tariffe pubblicate e applicate e le relative disposizioni, e in caso d'inadempienza la promozione dell'adozione dei provvedimenti previsti dall'ordinamento per le violazioni delle disposizioni dell'autorità competente in materia di prezzi.