

**SEGNALAZIONE**  
**406/2020/I/GAS**

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA  
RETI E AMBIENTE A PARLAMENTO E GOVERNO IN MERITO  
ALL'ARTICOLO 114-TER DEL DECRETO-LEGGE 19 MAGGIO 2020, N.  
34, CONVERTITO NELLA LEGGE 17 LUGLIO 2020, N. 77, RECANTE  
"MISURE URGENTI IN MATERIA DI SALUTE, SOSTEGNO AL LAVORO E  
ALL'ECONOMIA, NONCHE' DI POLITICHE SOCIALI CONNESSE  
ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19"**

Segnalazione a Parlamento e Governo ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge  
14 novembre 1995, n. 481

27 ottobre 2020

## **Sommario**

L’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (di seguito: Autorità), nell’esercizio dei suoi poteri di segnalazione (*ex* articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481), intende richiamare l’attenzione di Parlamento e Governo in ordine all’articolo 114-ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77.

Detto articolo, inserendo il nuovo comma 4-bis all’articolo 23 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, prevede che “*Le 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 alla zona climatica F prevista dall’articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n.412, e classificati come territori montani ai sensi della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, nonché nei comuni che hanno presentato nei termini previsti la domanda di contributo relativamente al completamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno ai sensi della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 5/2015 del 28 gennaio 2015, nei limiti delle risorse già assegnate, si considerano efficienti e già valutati positivamente ai fini dell’analisi dei costi e dei benefici per i consumatori. (...) A tal fine l’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente ammette a integrale riconoscimento tariffario i relativi investimenti*”.

In altri termini, **l’articolo 114-ter sancisce un obbligo a carico dell’Autorità di riconoscere una 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 dallo stesso articolo individuate.** A tal fine, la legge considera, dunque, presuntivamente e positivamente valutata l’efficienza ed effettuata l’analisi dei costi – benefici di detti investimenti per i consumatori, superando la regola generale prevista per gli sviluppi infrastrutturali delle reti di distribuzione del gas naturale, che richiede - appunto - lo svolgimento di analisi costi-benefici<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L’articolo 9, comma 3, del *Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione delle offerte per l’affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale*, in attuazione dell’articolo 46-bis del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, approvato con il decreto ministeriale 12 novembre 2011, n. 226, poi modificato con il decreto ministeriale 20 maggio 2015 (di seguito denominato come *Regolamento gare*), prevede che le condizioni minime di sviluppo e gli interventi contenuti nelle Linee guida programmatiche d’ambito debbano, tra l’altro, essere giustificati da un’analisi dei

**L’Autorità, alla luce dei rilievi che si accinge a formulare nel seguito, auspica che le disposizioni introdotte con l’articolo 114-ter siano oggetto di una profonda rivalutazione da parte del Legislatore, al fine di evitare che le stesse determinino uno sviluppo inefficiente del servizio di distribuzione del gas naturale a detrimento dei clienti finali, che finirebbero per sostenere i conseguenti oneri impropri.**

***Impatti e profili di criticità sui principi in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità e sulla regolazione tariffaria dell’Autorità***

L’Autorità manifesta forti preoccupazioni in ordine ai potenziali **effetti distorsivi, innanzitutto, in termini di aumento ingiustificato dei costi del servizio, che deriverebbero dall’attuazione dell’articolo 114-ter in esame rispetto ai principi in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che costituiscono il fondamento della legge 14 novembre 1995, n. 481**, istitutiva della medesima Autorità. Giova, infatti, rammentare come l’articolo 1 di questa legge fissi, quali finalità essenziali: “(...) *garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza (...), nonché adeguati livelli di qualità, in condizioni di economicità e redditività, (...), definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)*”.

La disposizione in analisi, invece, pone in serio pregiudizio il perseguimento di quegli obiettivi, ed è suscettibile di compromettere la realizzazione, in particolare, dei principi di efficienza, di economicità e di tutela dei clienti finali, espressamente indicati dal Legislatore nella legge n. 481/95.

Parimenti, l’articolo 114-ter mina l’equilibrio relativo alle condizioni di sviluppo del servizio di distribuzione del gas naturale su cui si fonda l’assetto regolatorio definito dalla stessa Autorità, con concreti rischi di discriminazioni tra gli operatori e, in ultima analisi, con maggiori e ingiustificati costi a carico dei clienti finali del settore del gas naturale.

La disciplina regolatoria dell’Autorità, nell’ambito del servizio di distribuzione del gas naturale, ha previsto, con la delibera 6 novembre 2008, 159/2008/R/gas, di estendere gli ambiti tariffari dal perimetro del singolo impianto (di dimensione prossima al territorio comunale, per i comuni di minore dimensione, o anche inferiore al perimetro comunale, in caso di grandi comuni) agli attuali ambiti sovraregionali, allo scopo di rispondere a finalità pro-competitive nei mercati della vendita al dettaglio e di ridurre la variabilità

---

benefici per i consumatori rispetto ai costi da sostenere, rispetto anche ad eventuali soluzioni alternative all’utilizzo del gas naturale negli usi finali.

tariffaria del servizio di distribuzione del gas sul territorio nazionale. Tale assetto richiede uno scrutinio attento delle scelte di investimento che, nello specifico, come indicato nel citato *Regolamento gare*, implica la puntuale valutazione dei costi e dei benefici per i consumatori. Al fine poi di rafforzare il presidio sulle scelte di investimento e di evitare distorsioni in termini di efficienza nelle decisioni delle imprese esercenti il servizio di distribuzione, l’Autorità, con la delibera 1 dicembre 2016, 704/2016/R/gas, ha introdotto appositi tetti ai riconoscimenti tariffari per gli investimenti effettuati, specie con riferimento alle aree di nuova metanizzazione. Tale intervento, operando nell’interesse dei clienti finali del servizio, è funzionale a scongiurare inefficienze e possibili distorsioni dovuti al fatto che i distributori potevano ribaltare i costi degli stessi investimenti anche sui clienti finali non appartenenti alle località servite, ma, comunque, compresi nel macroambito tariffario, così diluendone l’impatto, senza curarsi della sostenibilità dell’investimento, ossia senza verificare che i benefici attesi superassero i costi.

La citata deliberazione 704/2016 è stata oggetto di contenzioso, promosso da società operanti negli ambiti indicati dalla disposizione in commento (ossia, nei territori montani situati nella zona climatica F dell’articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 412/93, nonché nei territori oggetto di programmi di metanizzazione del Mezzogiorno). Rispetto a tali ricorsi, il Consiglio di Stato<sup>2</sup> ha evidenziato, tra l’altro, che “[l]a metanizzazione non è quindi un obiettivo sempre perseguibile ma va raccordato ad 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 1994 e nell’art. 23, commi 2 e 4, del 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 ad essa collegati”.

**La nuova norma in questione, comprime, quindi, le prerogative dell’Autorità, imponendole di riconoscere integralmente i costi sostenuti per gli investimenti in determinate località**, superando, di fatto, i giudicati amministrativi formati proprio rispetto a società che operano in quelle località. Ciò impedisce alla medesima Autorità di applicare i tetti agli investimenti, determinando, per l’effetto, un grave squilibrio nella disciplina regolatoria tariffaria, come noto, prerogativa e responsabilità di questa Istituzione. Ne deriva, dunque, quale **primaria conseguenza, un improprio incremento delle tariffe e dei connessi oneri posti a carico dei consumatori finali**,

---

<sup>2</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenze 778/2020, 779/2020, 780/2020.

**chiamati a sostenere tariffariamente il costo di infrastrutture sviluppate, nonostante queste comportino costi (per punto servito) ben al di sopra dei limiti previsti e potenzialmente superiori ai benefici attesi, dunque inefficienti.**

**La disposizione in esame, infine, introduce un'evidente discriminazione tra le imprese di distribuzione del gas** che operano nelle località esplicitamente individuate dalla norma e quelle che operano al di fuori di esse, aprendo la via a un inevitabile e verosimilmente esteso contenzioso.

#### ***Profili di criticità rispetto alla direttiva dell'Unione europea 2009/73/CE***

In aggiunta a quanto appena riferito, non può sottacersi come **l'art 114-ter presenti profili di potenziale violazione della normativa europea**, laddove prevede, seppur mediata dal Legislatore nazionale, attribuzioni e competenze tipicamente regolatorie. Al riguardo, giova richiamare l'articolo 39 della direttiva 2009/73/CE, che, al paragrafo 4, impone agli Stati membri di garantire *“l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione [provvedendo] affinché essa eserciti i suoi poteri con imparzialità e trasparenza”*; al par. 5, lett. a), inoltre, si obbliga gli Stati membri, al fine di *“tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione”*, di garantire a queste ultime di poter *“prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico”*. Tra tali decisioni, rientrano anche quelle in tema tariffario, ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, lettera a), in virtù del quale spetta all'autorità di regolazione *“stabilire o approvare, in base a criteri trasparenti, tariffe di trasporto o di distribuzione o le relative metodologie di calcolo”*.

**Nel caso di specie**, infatti, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa comunitaria, **il Legislatore nazionale si sostituisce all'Autorità, sia con riferimento all'attività istruttoria, in termini di valutazione dell'efficienza degli interventi compiuti e dell'analisi costi-benefici relativa ad essi, sia nella decisione stessa di riconoscere tout court, ex lege, i costi di tali investimenti.**

#### ***Profili di legittimità costituzionale***

Da ultimo, si ritiene doveroso evidenziare anche una potenziale criticità della disposizione *de qua* rispetto ai parametri di legittimità costituzionale. Ciò in quanto

L'articolo 114-ter interviene su una materia tipicamente amministrativa da definirsi dall'Autorità indipendente di settore in esito ad un procedimento amministrativo, nell'ambito del quale sono svolte le necessarie attività istruttorie e valutati i diversi interessi in gioco.

Nella fattispecie oggetto di disamina, difatti, **l'intervento del Legislatore nazionale si sostanzia concretamente in una determinazione delle tariffe di distribuzione del gas naturale di singoli gestori; attività, questa, indubitabilmente e naturalmente qualificabile come amministrativa.**

In considerazione di quanto sopra illustrato, si pongono all'attenzione di Parlamento e Governo i possibili profili di illegittimità costituzionale dell'articolo in analisi, anche in relazione alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che valuta interventi legislativi di questo tipo con particolare rigore, in specie con riferimento ai profili della *“non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore”*.

A ciò si deve aggiungere un ulteriore rilievo di presumibile illegittimità costituzionale, in ordine alla immotivata disparità di trattamento tra imprese esercenti il servizio di distribuzione del gas naturale introdotta dalla disposizione in esame, in violazione del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

### ***Conclusioni***

Alla luce di tutte le osservazioni formulate, anche al fine di assicurare la compatibilità dell'ordinamento nazionale con la normativa comunitaria, **l'Autorità ribadisce l'auspicio che le disposizioni introdotte con l'articolo 114-ter siano oggetto di riconsiderazione, al fine di evitare che le stesse siano suscettibili di determinare uno sviluppo inefficiente del servizio, a detrimento dei clienti finali chiamati a sostenere i conseguenti oneri impropri.**